


SIGILLVM ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV ANG
CHRISTO ET ECCLESIAE
VE
RI
TAS

[redacted]

à Monsieur Adolph. Coste
hommage et souvenir de l'auteur
Ch. Grad
Logelbach, 20 août 1889

L'ASSURANCE

contre l'invalidité

L'ASSURANCE

CONTRE

L'INVALIDITÉ

PAR

CHARLES GRAD

député de Colmar, correspondant de l'Institut

MULHOUSE
Bureaux de l'Express
—
1889

DISCOURS

prononcé au Reichstag à la séance du 10 décembre 1888

(EXPRESS du 18 décembre)

Messieurs, une noble pensée et un pieux désir ont présidé à la préparation du présent projet de loi sur l'assurance des ouvriers invalides. Jusqu'à présent les orateurs de tous les partis de l'assemblée, que nous venons d'entendre, se sont prononcés avec sympathie en faveur du but tout au moins visé par l'institution. Cette sympathie, je la partage entièrement et je suis volontiers disposé à participer à la création d'une œuvre viable. Même les démocrates socialistes seraient disposés à voter en faveur de la loi à l'ordre du jour, sous la réserve que l'Etat, que l'Empire prenne à sa charge toutes les dépenses pour le service des pensions de retraite. De fait, l'Empire se trouverait en mesure de se charger de ce service, à condition d'employer pour le paiement des primes d'assurance l'augmentation des dépenses militaires depuis 1872. C'est un fait, aussi, que les ressources consacrées, dans les grands Etats européens, aux armements militaires exagérés suffiraient, avec un meilleur emploi, à chasser du monde la misère sociale.

Pourtant, je dois le reconnaître, une proposition dans le but de consacrer à des institutions de prévoyance les crédits énormes employés pour la guerre, n'a maintenant aucune chance de succès. D'ailleurs, je suis opposé avec la majorité des dé-

putés d'Alsace-Lorraine, à toute subvention de l'Etat en faveur des institutions de prévoyance. En tant qu'il s'agit d'une institution de retraite basée sur l'assurance, les classes qui bénéficient des pensions doivent en supporter les charges, dans la mesure dont ils en profitent. Mon point de vue est celui-ci : dans l'intérêt de la paix sociale, les classes favorisées par la fortune ont la tâche de fonder, avec les ressources dont elles disposent, les œuvres nécessaires pour garantir les classes laborieuses contre toute misère imméritée, librement et mieux que la démocratie socialiste ne pourrait y réussir, d'une manière durable, si la puissance du gouvernement passait en son pouvoir.

A la séance de jeudi dernier, M. Grillenberger, parlant au nom des députés socialistes, affirmait que toute notre législation sociale ne servait à rien du tout aux ouvriers. J'accorde volontiers que beaucoup de nos institutions de secours libres, dues à l'initiative privée, ont fait plus que ne donnent les caisses obligatoires imposées par la loi. Je reconnais de même que les lois sur l'assurance contre la maladie et contre les accidents du travail présentent des défauts et des imperfections, qui devront être écartés par une révision ultérieure. Mais j'ai appris aussi, dans les cercles intéressés, que les ouvriers savent apprécier les avantages de nos institutions ouvrières.

Avec le projet à l'ordre du jour, Messieurs, le gouvernement nous propose maintenant de faire un pas de plus par l'assurance des invalides. Nous devons créer une institution en état d'assurer aux ouvriers âgés, devenus incapables de travailler pour gagner leur vie, une pension suffisante pour vivre convenablement, quand ils ont perdu leurs forces. Les moyens proposés pour arriver à ce but consistent dans une rente annuelle de 120 m. en moyenne, payables par douzièmes chaque mois, garantie, sur la base de l'assurance obligatoire, par des contribu-

tions à payer par l'Etat, par les patrons et par les ouvriers, à raison d'un tiers et placées à intérêts composés aux taux de 3 1/2 0/0. Les contributions des assurés, dues à dater de l'âge de 16 ans, représenteraient une prime moyenne de 20 pf. par semaine et par tête, versée par le patron. Le nombre des personnes soumises à l'assurance est évalué dans les motifs du projet de loi à 11,018,000, de manière à obtenir un fonds de réserve de 2 1/3 milliards de mark, quand la loi produira tout son effet, tandis que la subvention annuelle de l'Empire s'élèverait à 52,750,000 m. au bout de 30 ans et à 79,000,000 m. dans 80 ans.

Je n'ai pas l'intention de renouveler à mon tour toutes les objections et tous les arguments déjà invoqués contre le projet de loi. Je désire l'établissement de l'assurance des invalides sur la base de la mutualité, de manière à voir agir tous les intéressés pour chacun et chacun pour tous. La commission, à l'examen de laquelle le projet sera renvoyé, aura à rechercher en détail jusqu'à quel point les propositions des gouvernements confédérés sont réalisables. Permettez-moi seulement quelques considérations que je recommande à l'appréciation de la commission.

Messieurs, tout d'abord je trouve qu'une rente moyenne de 120 mark par an ne suffira pas pour assurer l'entretien d'un ouvrier invalide vivant isolément. A mon sens, comme l'a dit l'honorable M. Hitze, une pareille rente ne peut être considérée que comme un appoint pour faciliter l'entretien de l'ouvrier âgé au sein de sa famille. Cela est d'autant plus à prendre en considération que la puissance de l'argent, de la monnaie telle que nous l'avons, va en diminuant. Il y a trente à cinquante ans, on faisait avec une somme d'argent donnée le double de ce que l'on peut obtenir maintenant avec la même somme. Dans trente à cinquante ans d'ici,

probablement une somme de 120 mark ne vaudra guère plus de la moitié de sa valeur actuelle. Ce fait, chacun d'entre nous, qui veut s'en donner la peine, pourra le prouver par chiffres, suivant son expérience.

Non seulement le pouvoir de l'argent va en diminuant d'une part, mais d'un autre côté le taux de l'intérêt baisse aussi avec le temps. Dans le projet de loi, les calculs pour déterminer les contributions des assurés se fondent sur l'hypothèse que les capitaux accumulés par l'assurance soient placés d'une manière durable au taux annuel de 3 1/2 0/0, à intérêts composés. Or, nous savons que depuis trente ans, le taux de l'intérêt pour les placements sûrs est descendu de 5 à 3 1/2 0/0. Une plus grande sécurité dans les relations de commerce, l'accroissement continu des capitaux par l'effet de l'épargne, une moindre productivité de l'argent disponible, ces faits ont amené dans les pays civilisés, bien administrés et en progrès, la conversion des dettes publiques en rentes rapportant seulement 3 1/2 au lieu de 5 0/0. Par suite du maintien de la paix, ce que Dieu veuille, le taux de l'intérêt descendra d'ici trente ans, dans le cours d'une génération, à près de 2 0/0. En Angleterre, le chancelier de l'échiquier, M. Goschen, a déjà fait abaisser à 2 1/2 0/0 le taux de l'intérêt servi par les caisses d'épargne. En Allemagne également, les caisses d'épargne, dont les dépôts atteignent plus de 2 milliards de marks, ne paient plus que 3 0/0 d'intérêt dans beaucoup de cas. Ainsi le taux de l'intérêt à 3 1/2 0/0, sur lequel repose le paiement des rentes aux invalides, ne pourra pas être maintenu en vigueur d'une manière durable.

Messieurs, si ensuite l'exposé des motifs fixe la contribution de l'Etat à 52 millions d'ici trente ans et dans quatre-vingts ans à 79 millions, ce calcul n'est juste que dans le cas où la population de l'Em-

pire allemand restera stationnaire, où le nombre des assurés ne dépassera pas 11,018,000 personnes admises pour l'année 1889, étant donné aussi que le nombre des invalides ne dépassera pas la proportion de 113 par 1000 ouvriers actifs assurés, proportion purement hypothétique et qui ne repose sur aucune donnée statistique sûre. Mais la population ouvrière de l'Allemagne s'accroît d'une manière continue. En 1871, l'Empire allemand comptait 40 millions d'habitants ; il en a 48 millions aujourd'hui et il en aura 60 millions dans trente ans d'ici, avec sa mesure d'accroîssement actuelle de 400,000 individus ou de 1 0/0 environ par année. Alors une subvention annuelle de l'Etat de 52 millions ne suffira plus pour couvrir un tiers des rentes dues aux invalides. S'il en est ainsi, les calculs qui servent de base à l'assurance projetée sont inexacts, parce que les faits ne concordent plus avec les hypothèses. Sans nouveaux impôts, les pensions, déjà bien faiblement mesurées, ne pourront plus être accordées suivant les propositions du projet de loi.

Pourtant, avec la majorité de mes amis d'Alsace, je ne veux de subvention de l'Etat pour les pensions aux invalides pas plus que pour l'assurance contre la maladie et contre les accidents. Je ne puis trouver juste que les petits cultivateurs, comme nous en avons beaucoup en Alsace-Lorraine, vivant de leur exploitation à la sueur de leur front, avec beaucoup de peine, soient tenus de contribuer aux pensions payées à des ouvriers industriels, souvent mieux partagés qu'eux-mêmes. Si l'on veut créer une caisse d'assurance pour les ouvriers invalides, c'est aux intéressés directs et à l'industrie d'en supporter les charges. Dans l'industrie manufacturière, nombre d'établissements ont fondé à leurs frais des caisses de retraite pour leurs ouvriers, sans subvention de l'Etat. Ces établissements sont disposés à développer leurs institutions de secours, sans obli-

gation de notre part à y faire contribuer injustement des étrangers non intéressés. En ce qui concerne les ouvriers de ma circonscription, je dois dire qu'ils ne sont pas disposés à subir des retenues sur leur salaire pour fonder une caisse de retraite dans les conditions conformes au projet du gouvernement. Un exemple que je vais vous citer, vous en donnera la preuve.

Après l'institution de la caisse nationale des retraites pour la vieillesse, fondée en France par la loi du 18 juin 1850, un certain nombre d'établissements importants se réunirent à Mulhouse pour engager leurs ouvriers à s'assurer pour toucher une pension pendant leur vieillesse. Ces établissements industriels formèrent dans ce but l'Association pour l'encouragement à l'épargne. Les patrons associés s'engagèrent à verser 3 0/0 de la totalité des salaires payés à leurs ouvriers, sous condition que ceux-ci consentiraient à verser, de leur côté, une somme égale à la caisse de retraite, les hommes à partir de l'âge de 18 ans, les femmes à partir de 16 ans. Au nombre de 11, les établissements associés occupaient ensemble un personnel d'environ 7,000 ouvriers. Chacun devait comprendre les avantages de la combinaison proposée. Pour une contribution annuelle de 10 m., de 20 pf. par semaine dont le patron prenait la moitié à sa charge, les assurés avaient droit, à l'âge de 60 ans, à une pension de 156 ou de 121 m. à leur choix, suivant que la capital versé était placé à fond perdu ou devait être remboursé à la mort du titulaire. Eh bien ! malgré les avantages assurés, après 10 années d'existence de l'association pour l'encouragement à l'épargne, 17 ouvriers sur 7,000 avaient consenti librement à l'assurance. Ce trait montre combien les ouvriers alsaciens sont peu disposés à s'assurer contre l'invalidité, parce que le terme au bout duquel ils devaient jouir du fruit de leurs paiements était trop éloigné.

A Mulhouse, la réforme des logements, par la vente des maisons dans les cités ouvrières, où les ouvriers ont sous les yeux constamment le produit de leurs épargnes a bien mieux réussi qee l'assurance contre l'invalidité.

La caisse nationale des retraites pour la vieillesse fondée en France, Messieurs, se distingue de l'institution qui nous est proposée pour l'Allemagne en ce que les assurances y sont libres, tandis que chez nous le gouvernement veut l'assurance obligatoire. Administrée aux frais de l'Eta et sous sa garantie, en vertu des lois du 18 juin 1850 et du 21 juillet 1886, elle assure les ouvriers isolés, qui se présentent eux-mêmes, ou le personnel collectif de grands établissements industriels, de compagnies de chemins de fer ou de sociétés de secours mutuels, par l'entremise des chefs, Les assurés peuvent toucher une rente allant jusqu'au maximum de 1.200 fr. par an, à toucher à partir de l'âge de 50 à 65, au choix des déposants, avec capital réservé ou à fond perdu, portant intérêt au taux de 4 pour 100. Naturellement la pension ou les rentes sont proportionnées aux versements ou aux primes payées, croissant de 50 jusqu'à 65 ans, plus élevés aussi pour les placements à fond perdu qu'avec le capital réservé et remboursable à la mort du titulaire. D'après le rapport sur l'administration de la caisse pendant l'exercice de 1884 que j'ai sous les yeux, les rentes payées cette année se sont élevées à 21,774,095 fr. pour 350,000 pensionnaires, avec un total de 422,140 personnes assurées et un capital de 551,555,546 fr. placé en rentes sur l'Etat. Cette institution rend des services considérables, sans assurance obligatoire pour personne. Ne pourrions-noue pas faire dans l'Empire allemand l'essai d'une œuvre analogue, tout au moins en attendant que la statistique de l'invalidité repose sur une base plus sûre.

Est-il besoin de le rappeler, l'idée des institutions

de prévoyance en faveur des ouvriers n'est pas nouvelle. Le mouvement démocratique de 1848 a soulevé en France depuis longtemps les questions qui nous occupent aujourd'hui ici. Mainte institution de secours fondée en France, avec une règlementation légale, date de cette époque. Messieurs, pour ma part, je suis disposé à accepter toute combinaison viable que la commission du Reichstag pourra nous présenter pour organiser l'assurance contre l'invalidité. Je vous avertis seulement de ne pas exciter parmi les ouvriers des espérances trop élevées. afin de ne pas être amenés plus tard à ne pas pouvoir les tenir. Dut la commission du Reichstag se prononcer pour l'assurance obligatoire, je demanderai seulement de nous concéder tout au moins le maintien des caisses de retraite existantes, sous le contrôle de l'Etat, à condition d'accorder le minimum de secours demandé par la loi. Cette proposition répond à la résolution du *Centralverband* des industriels allemands à propos du projet à l'ordre du jour et qui est ainsi formulée : « Der Centralver-
« band deutscher Industrieller hällt es für noth-
« wendig, ausdrücklich auszusprechen, dass die le-
« bensfähigen Knappschafts-Fabrik- und ähnlichen
« Kassen auch für die Leistungen, welche das vor-
« gelegte Gesetz fordert, beizubehalten sind, und
« zwar in derselben Weise, wie solche vom Volks-
« wirthschafts-Rath beschlossen worden ist. »

Messieurs, j'insiste sur cette considération. Ne nous engageons pas trop. Ne soyons pas imprévoyants avec ces mesures de prévoyance que nous recommandons au gouvernement de l'Empire. Ne promettons aux ouvriers que ce que nous pourrons tenir ! A ce propos, je vous rappellerai l'avertissement donné par Thiers à l'Assemblée législative de France, dans son rapport fameux sur l'assistance publique, du 20 janvier 1850, où il demande en termes pressants de « promettre le possible, le pos-

« sible seul, sous peine d'être condamné à des man-
« quements de parole, que les classes élevées et ri-
« ches peuvent supporter avec patience, parce qu'el-
« les en comprennent la nécessité et ont de quoi sa-
« tisfaire leurs besoins, mais que les masses sup-
« porteraient peut-être, dans certains cas extrêmes,
« avec moins de justice et de résignation qu'elles ne
« l'ont fait en 1848». Puis encore : « Il ne faut pas
« que les gouvernements soient, à cet égard, plus
« difficiles que, Dieu même, qui, en donnant aux
« hommes la liberté, a certainement entendu qu'ils
« pourraient faire bien ou faire mal, et qui leur a pré-
« paré à tous la récompense ou la peine, comme con-
« séquence de leur choix. » Volontiers, j'admets la devise : Aimez-vous les uns les autres ; chacun pour tous et tous pour chacun. Je suis d'accord avec ces principes. Pourtant, en définitive, le plus sûr pour les ouvriers, pour améliorer leur condition, sera toujours de compter sur eux-mêmes. Dans tout ce que nous ferons aussi, restons dans la mesure juste. Promettons seulement ce que nous serons en état de tenir d'une manière durable.

I

Objet du projet de loi

Le projet de loi sur l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse, *Alters- und Invaliditätsversicherung* présenté au Reichstag le 22 novembre 1888, a pour but d'assurer une pension de retraite aux personnes devenues incapables de travailler par suite de maladie, d'infirmité ou de vieillesse. Doivent être soumis à l'assurance obligatoire les ouvriers et employés, apprentis, compagnons ou domestiques, âgés de 16 ans révolus, occupés moyennant salaire et dont le gain annuel ne dépasse pas 2000 mark. D'après le premier article du projet en question, une décision du Bundesrath peut étendre l'assurance aux entrepreneurs et aux artisans travaillant pour leur propre compte qui n'occupent pas régulièrement un ouvrier tout au moins, ou qui emploient à domicile plusieurs ouvriers pour le compte d'autres industriels. Par contre les hommes au service militaire, ainsi que les employés de l'Etat ou des communes, ayant droit à une pension égale au maximum accordé par l'assurance contre l'invalidité sont dispensés de s'assurer. Pour les sujets cessant d'être soumis à l'assurance pendant un dé-

lai de cinq années consécutives, les droits acquis auparavant par l'assurance s'éteignent.

Suivant le § 7, l'assurance donne droit à une rente, *Alters- beziehungsweise Invalidenrente*. La rente pour la vieillesse doit être accordée aux assurés à partir de l'âge de 70 ans accomplis, sans formalité aucune. La rente d'invalide, sans considération d'âge, peut être accordée aux assurés devenus incapables de travailler d'une manière permanente pour gagner le minimum de la pension accordée. Cette pension, ou la rente annuelle, s'élève à 24 centièmes du salaire annuel pour lequel l'assuré a payé ses primes ou ses cotisations (§ 19). Pour les femmes, les rentes et les cotisations atteignent les deux tiers du montant admis dans la même classe pour les hommes. Toutes les communes de l'Empire allemand doivent être partagées, d'après le § 16 du projet, en cinq classes, suivant le montant du salaire moyen des journaliers ordinaires dans la localité, savoir :

Classe d'assurances	Salaires en marcs par an	par jour
1re classe	300	jusqu'à 1.—
2e »	400	de 1.— à 1.40
3e »	500	de 1.40 à 1.80
4e »	600	de 1.80 à 2.20
5e »	700	depuis 2.20

Pour obtenir la pension de vieillesse ou l'*Altersrente*, il faut avoir 30 années de

contribution, pendant 47 semaines par année (§ 13) ; pour la rente d'invalidité ou *Invalidenrente*, 5 années de contribution. Toutefois, les personnes assurées, qui deviennent incapables de travailler avant ce dernier délai, peuvent obtenir, sur leur demande et avec le consentement du commissaire de l'Etat (§ 51), une rente susceptible d'aller jusqu'à la moitié du minimum pour lequel elles sont assurées, si elles ont acquitté la contribution légale pendant une année au moins. Si les assurés n'ont pas payé intégralement le montant des contributions annuelles dues, avant leur admission à la rente, cette rente est réduite en proportion des paiements effectués. De même, il est tenu compte du changement de classe dans le règlement des rentes, dans le cas où l'assuré passe d'une classe locale dans une autre, plus basse ou plus élevée.

En ce qui concerne les charges de l'assurance, le § 14 du projet de loi dit : « Les moyens pour accorder les rentes d'invalidité et de vieillesse sont fournis par l'Empire, par les patrons et par les ouvriers, chacun contribuant pour un tiers. La participation de l'Empire s'effectue par le versement d'un tiers du montant total des rentes à payer effectivement chaque année ; de la part des assurés et de leurs patrons, par des versements courants (durch laufende Beiträge). Les versements sont à effectuer par le patron pour chaque se-

maine de calendrier durant laquelle l'assuré a une occupation soumise à l'assurance. » Puis, suivant le § 15 : « Le montant des contributions à verser chaque semaine est à fixer d'avance, de manière que ces contributions couvrent les frais d'administration, le montant du fonds de réserve à constituer et les deux tiers du capital nécessaire pour le paiement des rentes dues par l'institution d'assurance. La fixation des contributions s'effectue en parties des salaires annuels, sur la base de 300 fois le montant des salaires journaliers locaux pour des journaliers ordinaires, admis conformément au § 8 de la loi du 15 juin 1883 sur l'assurance contre la maladie (*Reichsgesetzblatt*, année 1883, page 73). »

Un mémoire joint à l'exposé des motifs du projet de loi, page 177, sur lequel nous reviendrons avec plus de détails, établit comme suit le tarif des contributions à verser pour les assurés des différentes classes :

Cl. locales avec un salaire an^el de M.	Contribution à verser			
	Hommes		Femmes	
	par sem. M.	par an M.	par sem. M.	par an M.
300	0,12	5,64	0,08	3,76
400	0,16	7,52	0,10	4,70
500	0,20	9,40	0,12	5,64
600	0,24	11,28	0,14	6,58
700	0,28	13,16	0,16	7,52

Dans ce tarif la contribution annuelle est comptée pour quarante-sept semaines

de travail effectif, admis comme moyenne, conformément au § 13 du projet de loi. Par contre les rentes en perspective pour les invalides sont évaluées ainsi dans le projet du gouvernement :

Classes locales	Hommes rente annuelle	par mois
1	72 à 150 m.	6 à 12.50 m.
2	96 à 200 »	8 à 16 66 »
3	120 à 250 »	10 à 20,83 »
4	144 à 300 »	12 à 25,— »
5	168 à 350 »	14 à 28,33 »

Classes locales	Femmes rente annuelle	par mois
1	48 à 100 m.	4,— à 8,33 m.
2	64 à 133 »	5,33 à 11,11 »
3	80 à 166 »	6,66 à 13,83 »
4	96 à 300 »	8,— à 16 66 »
5	112 à 233 »	9,33 à 19,41 »

Par rapport au salaire, la contribution à verser pour les assurés s'élève d'après ces évaluations à la proportion de 1,88 pour 100, dans le cas d'une participation de l'Etat pour un tiers; à 2,82 pour 100 du salaire dans le cas où la subvention de l'Etat serait écartée. Plus tard, nous constaterons que cette contribution ne paraît pas suffisante pour suffire aux obligations contractées, à cause de la diminution progressive du taux de l'intérêt et de l'augmentation graduelle du nombre des sujets soumis à l'assurance obligatoire. En admettant tou-

tefois l'exactitude des bases sur lesquelles doit s'élever l'institution d'après le projet de loi du 22 novembre 1888, les ouvriers assurés devenus incapables de travail doivent obtenir une moyenne de 120 mark par an, pouvant varier de 72 à 350 mark, à condition de payer à partir de l'âge de seize ans révolus jusqu'à soixante-dix ans accomplis, dans les cas extrêmes, une cotisation annuelle de 5,64 à 13,16 mark pour les hommes, de 3,76 à 7,52 mark pour les femmes, le capital accumulé étant placé à intérêts composés de 3,5 pour 100 par an. Dans l'étude que nous comptons poursuivre, nous examinons le fonctionnement de l'assurance contre l'invalidité, comme nous avons fait pour l'assurance contre la maladie et contre les accidents du travail dans une série de chapitres du livre publié à la librairie Hachette sous le titre : *Le peuple allemand, ses forces et ses ressources*.

II

Assistance publique en Allemagne

Pour justifier une subvention de l'Empire dans l'assurance des invalides, l'exposé des motifs joint au projet de loi sur l'institution des pensions de retraite, en faveur des ouvriers incapables de travailler, présente cette mesure comme un complément de l'assistance publique. Or, le droit à l'assistance, dans l'état actuel de la législation, repose pour les sujets de tout l'Empire allemand sur l'indigénat commun et la liberté de domicile *(Gemeinsames deutsches Indigenat und Freizügigkeit innerhalb des ganzen deutschen Reichs)*. La Constitution de l'Empire stipule à l'art. 3 : « Un indigénat commun existe pour toute l'Allemagne, avec l'effet que le sujet de chaque État particulier est à traiter dans les autres Etats de l'Empire comme indigène et par suite doit y être admis à demeure fixe, à l'exercice de son industrie, aux fonctions publiques, à l'acquisition de propriétés foncières, au droit de bourgeoisie et à la jouissance de tous les autres droits civils, aux mêmes conditions que les natifs, avec jouissance des mêmes avantages devant la loi à titre égal. » Pourtant le même article ajoute : « Les prescriptions

qui touchent l'assistance publique et l'admission dans les groupes de communes locaux ne sont pas touchées par le principe exprimé dans le premier alinéa. De même restent en vigueur jusqu'à nouvel ordre les traitée existant entre les divers Etats de l'Union par rapport à l'admission des sujets à expulser, le traitement des malades et l'enterrement des morts.» Enfin l'art cle 4 de la Constitution ajoute : « A la surveillance de l'Empire et à sa législation sont soumises les affaires suivantes :

Les mesures relatives à la liberté de domicile, à l'indigénat et aux conditions d'établissement, le droit civil, les passeports, la police des étrangers, l'exercice de l'industrie y compris le régime des assurances..... de même la colonisation et l'émigration dans des pays hors d'Allemagne.»

Ce dernier article de la Constitution de l'Empire réserve toutefois à la Bavière, sur la demande formelle de ce pays, ses dispositions particulières sur les conditions de l'indigénât et du domicile, avec lesquels l'assistance publique est en rapport direct. Avant la constitution de l'unité nationale et la formation de la Confédération de l'Allemagne du Nord, chaque Etat particulier avait sa législation propre, avec des différences considérables d'un pays à l'autre. Au lieu de favoriser les déplacements, les conventions stipulées auparavant entre les différents Etats visaient à les entraver, à rendre plus difficile les changements de

domicile. Malgré la communauté d'origine, de langage et de mœurs, un sujet d'un pays allemand ne pouvait à son gré établir son domicile dans un autre pays allemand, en dehors du pays d'origine. Subordonné au bon plaisir du souverain, le changement de domicile n'était pas libre, à cause des charges résultant pour l'assistance publique du déplacement des sujets sans ressources. Un Saxon allant s'établir en Prusse de son propre gré ne jouissait pas, par le fait, des droits d'un sujet Prussien, pas plus qu'un Prussien allant demeurer en Saxe n'obtenait les droits d'un sujet saxon sans autre formalité Aussi bien les promoteurs de l'unité nationale ont-ils visé à effacer les différences territoriales et à remplacer les droits d'usage locaux par une législation commune à l'Allemagne entière, dans la mesure possible. Dans l'espace de quatre années, depuis la formation de la Confédération de l'Allemagne du Nord en 1866 jusqu'à la guerre de France en 1870, avant la reconstitution de l'Empire, le gouvernement prussien a fait adopter par le Parlement de la Confédération du Nord une série de lois importantes pour la législation économique, à savoir : la loi sur les passe-ports, du 12 octobre 1867, — la loi sur la liberté de domicile, du 1er novembre 1867, — la loi sur l'abolition des mesures de police entravant le mariage, du 4 mai 1868, — la loi sur le code industriel, du 21 juin 1869, — la loi sur l'égalité civile des

différentes confessions religieuses, du 3 juillet 1869, — la loi sur la suppression de la double imposition, du 13 mai 1870, — la loi sur la perte et l'acquisition de la nationalité, du 1er juin 1870, — la loi sur le domicile de secours, du 6 juin 1870.

L'assistance publique ou le droit à l'assistance est basée surtout sur les dispositions relatives à la liberté de domicile et au domicile de secours, *Freizügigkeit* et *Unterstützungswohnsitz*. Dans son premier article, la loi du 1er novembre 1867 concède à tout Allemand de s'établir et de demeurer dans toute localité, où il est en état de se procurer une demeure ou un abri. Au § 3 sont maintenues les restrictions des législations particularistes sur le séjour des sujets condamnés, interdisant à ceux-ci ainsi qu'aux individus punis pour vagabondage et pour mendicité depuis moins d'une année de séjourner en dehors du pays d'origine. Suivant le § 4, une commune ne se trouve autorisée à repousser un nouveau venu que quand elle peut prouver que celui-ci n'a pas les forces suffisantes pour subvenir à son entretien et à l'entretien des siens incapables de travailler, sans la fortune propre nécessaire et sans recevoir les moyens d'existence d'un parent obligé de les lui procurer. Encore les autorités du pays peuvent-elles restreindre cette faculté des communes et le souci d'un appauvrissement futur ne permet pas aux autorités communales de repousser

un sujet suspect. Suivant le § 5, si après le départ la nécessité d'une assistance publique se révèle avant que le nouvel arrivant acquierre dans sa résidence le domicile de secours, dans le cas où la commune prouve que l'assistance est devenue nécessaire pour d'autres motifs qu'une incapacité de travail passagère, la continuation du séjour peut être interdite. Ordinairement les difficultés faites aux nouveaux arrivants étaient inspirées par la préoccupation des charges pouvant résulter pour la commune sous l'effet d'un appauvrissement ultérieur. Aussi le § 9 de la loi assimile aux communes désignées au § 1 les autres porteurs de l'assistance, les *Armenkommunen* et les *Gutsbezirke*, dans les cas où l'obligation au secours n'incombe pas constitutionnellement aux communes locales. En même temps, le § 8 interdit de prélever sur les nouveaux venus un droit d'entrée ou de bourgeoisie, mais les communes avaient la faculté de leur appliquer les impôts communaux si leur séjour dépassait trois mois. T. ute cette loi, au fond, changea peu de chose aux conditions mêmes de l'assistance publique. Conformément à la convention de Gotha, en date du 15 juin 1851, elle statuait que le pays occupé, l'*Aufenthaltstaat*, était tenu de donner l'assistance préalable dans la mesure des règles établies dans son ressort, ajoutant que le droit d'indemnité était fondé si les secours accordés à une personne

à expulser avaient duré au-delà de trois mois.

On le voit, au point de vue de la détermination des charges de l'assistance, cette loi sur la liberté de déplacement était insuffisante. Les communes étaient tenues de tolérer la résidence de quiconque venait s'y établir sauf dans le cas de besoin de secours permanents. Par contre les délais d'expulsion étaient subordonnés aux législations particulières diverses et la répartition équitable des charges de l'assistance ne se trouvait pas déterminée légalement. Des différences considérables sur le domicile de secours persistaient d'un pays à l'autre, tandis que le corollaire inévitable de la liberté de domicile, c'est à dire le règlement des charges de l'assistance publique n'était fixé d'une manière juste qu'en Prusse seulement. Une résolution émise par le Reichstag à propos de la loi sur la *Freizugigkeit* invita le chancelier fédéral à présenter un projet sur le *Heimathrecht* ou droit de domicile, afin de régler les obligations des communes pour l'assistance des immigrés ou *Nichteinheimischen*. Ce projet de loi arriva au Reichstag le 14 février 1870 et fut édicté, après remaniement complet, le 6 juin de la même année sous le titre de *Gesetz über den Unterstützungswohnsitz*, loi sur le domicile de secours, page 860 du *Bundesgesetzblatt*, année 1870.

La commission du Reichstag chargée de l'examen du projet de loi sur le domicile

de secours avait tout dabord à élucider deux questions importantes, pour les correctifs à proposer aux prescriptions de la loi sur l'indigénat dans ses rapports avec l'assistance publique. Elle avait à se demander dans quelle localité devait être renvoyé le sujet à expulser en vertu du *Freizügigkeitsgesetz* et dans quelles conditions un individu ayant besoin de secours ne pouvait être expulsé ou renvoyé ? Ces deux questions une fois résolues, restait à établir comment serait règlé, entre les localités ou les communes en concurrence, l'obligation publique de remplir les services obligatoires comme conséquence de l'assistance nécessaire ? Sensiblement modifiée par le Reichstag, sur les propositions de sa commission spéciale, la loi sur l'*Unterstützungswohnsitz*, appliquée à partir du 1er juillet 1871 dans les Etats de l'Allemagne du Nord et dans la Hesse méridionale, fut définitivement votée dans les termes suivants :

ART. 1er. — Chaque Allemand est à traiter comme indigène dans tous les Etats de la confédération du Nord, par rapport à la manière et à la mesure des secours publics à accorder en cas de besoin, ainsi que pour la perte et l'acquisition du domicile de secours.

§ 2. — L'assistance publique pour les Allemands ayant besoin de secours est exercée d'après les prescriptions de la présente loi par des unions communales;

Orts-Armenverbænde, ou des unions régionales, *Land-Armenverbænde*.

§ 3. — Les *Orts-Armenverbænde* peuvent être composés d'une ou de plusieurs communes, et là où les seigneuries, *Guts-bezirke*, se trouvent en dehors des communes d'une ou de plusieurs seigneuries, respectivement de communes et de seigneuries. Toutes les communes et les seigneuries réunies en un *Orts-Armenverband* comptent comme une unité pour toutes les conditions déterminées par la présente loi.

§ 4. — Là où n'existent pas des *Orts-Armenverbænde* bien délimités, ils seront à établir jusqu'au 1er juillet 1871. Jusqu'au même terme tout domaine qui n'appartient pas encore à un *Orts Armenverband*, devra être réuni par l'autorité compétente à l'*Orts Armenverband* voisin, ou bien sera organisé en *Orts-Armenverband* autonome.

§ 5. — L'assistance publique d'Allemands ayant besoin de secours, qu'aucune union locale n'est tenue de porter, revient aux unions régionales, *Land Armenverbände*. Pour l'exécution de cette obligation, chaque Etat fédéral est tenu de prendre les fonctions de l'union régionale, ou bien d'organiser jusqu'au 1er juillet 1871 des unions régionales particulières nettement délimitées, *räumlich abgegrenzte Land Armenverbände*, là où il n'en existe pas encore. Ces unions régionales com-

prennent dans la règle un certain nombre d'unions locales, mais peuvent exceptionnellement se restreindre au ressort d'une union locale unique.

§ 6. — Des institutions de bienfaisance liées à une confession religieuse déterminée ne sont pas à considérer comme *Armenverbände* dans le sens de la loi.

§ 7. — Les unions locales et les unions régionales se trouvent sur le pied d'égalité pour l'exercice de leurs droits. Si un Etat confédéré se charge de l'exercice immédiat des fonctions du *Land-Armenverband* ou de l'union régionale, il se trouve sur le pied d'égalité avec les autres *Land-Armenverbände* pour les conditions déterminées par la présente loi.

§ 8. — Les lois des Etats particuliers règlent la composition et l'organisation des unions locales et régionales d'assistance, le mode et la mesure des secours à accorder dans les cas de besoin, l'attribution des moyens et les cas dans lesquels les secours sont à accorder par les unions locales, les unions régionales ou autrement, enfin les cas et le degré où les unions régionales peuvent se servir des unions locales, comme de leurs organes, pour l'assistance publique de sujets ayant besoin de secours.

Tandis que les unions locales d'assistance sont représentés par les communes, les unions régionales embrassent toute la circonscription territoriale des petits Etats ou des ressorts comparables à celui de nos

départements dans les Etats plus étendus comme la Prusse ou la Saxe. En Alsace-Lorraine et en Bavière, ainsi que dans le pays de Bade et le Wurtemberg, la loi du 6 juin 1870 votée pour les Etats de la Confédération de l'Allemagne du Nord n'a pas encore été introduite. Cette loi, après avoir établi la distinction entre les unions locales et les unions régionales, explique au § 9 comment : « Le domicile de secours peut être acquis par le séjour, *Aufenthalt*, le mariage, *Verehlichung*, la descendance, *Abstammung*.

§ 10. — Quiconque, après l'âge de vingt-quatre ans accomplis, a séjourné, sans interruption, durant deux années dans le ressort d'une union d'assistance locale, y acquiert par ce fait le domicile de secours.

§ 11. — Le délai de deux années court à dater du jour auquel la résidence a commencé. Pourtant la résidence ou le séjour ne commence pas par l'entrée dans un hospice, une maison de refuge ou de santé.

§ 12. — Si le séjour commence dans des circonstances où le libre mouvement du sujet est exclu, le délai des deux années part seulement du moment où ces circonstances ont cessé...

§ 13. — L'éloignement ne peut être considéré comme interruption du séjour, quand dans les circonstances où il a lieu apparaît l'intention de conserver la résidence.

§ 14. — Le cours du délai de deux an-

nées est suspendu pendant la durée des secours publics accordés par l'union d'assistance. Il est interrompu par la demande faite par une union d'assistance, en vertu du § 5 de la loi sur la *Freizügigkeit* du 1er novembre 1867, pour faire reconnaître l'obligation de supporter la charge d'un sujet ayant besoin de secours. L'interruption commence du jour auquel la demande ainsi faite est envoyée à l'union d'assistance en question ou de l'autorité préposée d'une des unions intéressées. L'interruption ne compte pas, si la demande n'a pas été poursuivie deux mois plus loin ou quand elle a été sans succès.

§ 15. — La femme mariée partage à partir du jour du mariage le domicile de secours du mari.

§ 16. — Les veuves et les femmes divorcées de droit conservent à partir du jour de leur dissolution du mariage le domicile de secours existant, aussi longtemps qu'elle ne l'auront pas perdu en vertu des prescriptions des §§ 22 à 27, ou qu'elles n'en auront pas acquis un autre d'après les prescriptions des §§ 9 à 14.

§ 17. — La femme mariée, quand et aussi longtemps que le mari l'a abandonnée méchamment, est à considérer comme indépendante, *selbständig*, en ce qui concerne le domicile de secours, puis quand et aussi longtemps qu'elle vit séparée de son mari ou s'entretient sans son concours, pendant la durée de sa détention, ou par

suite de son consentement formel ou en vertu de droits lui appartenant suivant les lois du pays.

§ 18. — Les enfants légitimes et ceux qui leurs sont assimilés légalement, sous réserve des dispositions du § 20, partagent le domicile de secours du père aussi longtemps qu'ils ne l'ont pas perdu d'après les prescriptions des §§ 22 à 27, ou qu'ils n'ont pas acquis un autre domicile de secours d'après les prescriptions des §§ 9 à 14. Ils conservent aussi ce domicile de secours après la mort du père jusqu'au moment énoncé ci dessus, sous réserve de la disposition du § 19.

§ 19. — Si la mère survit au père, les enfants légitimes et ceux assimilés aux enfants légitimes, après dissolution du mariage par la mort du père, partagent le domicile de secours de la mère dans la mesure du § 18. Il est de même dans le cas du § 17, en tant que les enfants ont suivi la mère, après la séparation du père.

§ 20. — Lors du divorce, les enfants légitimes et ceux qui leur sont légalement assimilés partagent, dans la mesure du § 18 le domicile de secours de la mère, quand l'éducation des enfants revient à celle-ci.

§ 21. — Les enfants illégitimes partagent, dans la mesure du § 18, le domicile de secours de la mère.

En ce qui concerne la perte du domicile de secours, la loi statue au § 22 : « La perte

du domicile de secours a lieu : 1° par suite de l'acquisition d'un autre domicile de secours ; 2° par suite d'une absence ininterrompue de deux années, après l'âge de 24 ans révolus.

§ 23. — Le délai des deux années date du jour où commence l'absence. Pourtant l'absence n'est pas commencée par l'entrée dans un hospice, dans une maison de santé ou dans une maison de refuge. « Toutes les conditions, qui suspendent l'acquisition du domicile de secours, suspendent également la perte, au même titre. De plus le § 26 ajoute : « La nomination ou le déplacement d'un prêtre, d'un instituteur, d'un fonctionnaire public ou privé, ainsi que d'une personne servant dans l'armée ou dans la marine autrement que pour son obligation militaire ne compte pas comme circonstance excluant la libre détermination dans le choix dans le lieux de séjour. » Par contre, suivant le § 27, « le cours du délai de deux années repose pendant la durée des secours publics reçus d'une union d'assistance. » Il est interrompu aussi par la demande faite à une union d'assistance de prendre à sa charge la personne secourue en vertu du § 5 de la loi sur la *Freizugigkeit*.

Viennent ensuite les droits et les obligations des *Armenverbænde*. La loi pose en principe au § 28 : « Tout Allemand ayant besoin de secours doit être provisoirement

secouru par l'union locale d'assistance dans le ressort de laquelle il se trouve au début du besoin de secours. Le secours préalable est accordé sous réserve du droit à la restitution des frais provenant de l'admission du sujet dans le besoin, en place de l'union d'assistance obligée à le secourir.

§ 29. — Si des personnes servant comme domestiques, des compagnons, des aides, des apprentis tombent malades au lieu de leur service, l'union d'assistance de la localité est obligée d'accorder au sujet malade les soins nécessaires pour sa guérison. « En Prusse, la *Gesinde-Ordnung* ou le règlement des domestiques, émis le 8 novembre 1807, stipule que les maîtres ont à procurer à leurs domestiques devenus malades au service, les soins nécessaires pour la guérison, sans pouvoir leur faire de retenue sur leur salaire pour ce motif. D'après le § 29 de la loi de 1870 sur le domicile de secours : « Le droit au remboursement des frais de cure et d'entretien, respectivement l'admission du sujet dans le besoin dans une autre union d'assistance suit seulement quand les soins donnés au malade durent sans interruption plus de six semaines et seulement pour la durée dépassant ce délai. Il faut donner avis à l'union d'assistance à laquelle incombe l'obligation, sept jours au plus tard après le début de la maladie ; dans le cas contraire le remboursement des frais ne peut être exigé que

sept jours à partir de la réception de l'avis. Le cas de grossesse en lui-même n'est pas à considérer comme une maladie dans le sens de la prescription ci-dessus.

§ 30. — Sont tenus au remboursement des frais provenant de secours donnés à un Allemand dans le besoin, en tant que ceux-ci ne tombent pas à la charge du lieu de service en vertu du § 29 : l'*Orts-Armenverband* de son domicile de secours quand le sujet assisté a un domicile de secours; quand le sujet assisté n'a pas de domicile de secours, le *Land Armenverband*, dans le ressort duquel il se trouvait au moment où s'est manifesté le besoin de l'assistance, ou bien, dans le cas où il a besoin de l'assistance au moment de sa sortie d'une maison de correction, de santé, de refuge ou de cure, le *Land-Armenverband* dans le ressort duquel il a été livré dans cette maison.

Le montant des frais à rembourser est fixé d'après les principes en vigueur sur la mesure des secours donnés à des sujets dans le besoin au lieu de l'assistance, sans que les frais généraux d'administration de l'établissement de bienfaisance ou des honoraires spéciaux pour les soins donnés par des médecins de l'assistance publique à traitement fixe puissent être portés en compte. Pour les services d'un emploi fréquent dans l'assistance publique, dont le montant journalier ou hebdomadaire peut être fixé en sommes rondes, *Pauschquan-*

ten (par exemple des taxes d'entretien dans des maisons de santé ou des hospices), on établira un tarif rendu public et dont les taxes ne pourront être dépassées dans les demandes de remboursement, valable uniformément pour tout le ressort de chaque Etat confédéré ou variant suivant les districts.

§ 31. — L'*Armenverband*, tenu au remboursement des frais d'après la prescription du § 30, est obligé d'accueillir un Allemand qui a besoin de secours, quand l'assistance devient nécessaire pour d'autres motifs qu'une incapacité de travail passagère (§ 5 de la loi sur la *Freizugigkeit* du 1er novembre 1867).

§ 32. — L'*Armenverband* tenu à recevoir un Allemand qui a besoin de secours peut — à défaut d'une autre décision en vertu des §§ 55 et 56 — exiger son transfert dans son assistance immédiate. C'est l'union d'assistance obligée qui supporte les frais du transfert. Si un *Armenverband* obligé à l'assistance demande le transfert, et que celui-ci n'a pas lieu ou est retardé par la faute de l'*Armenverband* tenu au secours provisoire, celui-ci perd ses droits sur le remboursement des frais pour la suite, respectivement pour le temps du retard.

§ 33. — Si un Allemand, qui n'a pas de domicile de secours, doit être reçu de l'étranger, sur la demande d'autorités étrangères, et si au moment de l'admission l'assistance est nécessaire, ou que ce cas se

produit dans l'intervalle de sept jours après l'admission, l'obligation pour le remboursement des frais de l'assistance, respectivement de l'admission du sujet dans le besoin, revient à l'Etat confédéré dans lequel ce sujet a eu son dernier domicile de secours, sous la réserve que chaque Etat confédéré à la faculté de reporter cette obligation, par voie législative, sur ses *Armenverbände*.

Survient-il des contestations entre les unions d'assistance, entre les *Armenververbände*, le § 34 stipule: Si une union d'assistance locale est tenue de secourir un Allemand dans le besoin, qui n'a pas de domicile de secours dans son ressort, l'*Orts-Armenverband* a à interroger d'abord le sujet secouru sur ses conditions d'indigénat, de famille et de résidence. Cela fait, il doit soumettre la demande de remboursement des frais, sous peine de perdre ses droits, dans le délai de six mois après le début de l'assistance, à l'*Armenverband* présumé être chargé de l'obligation au secours, en posant la question si le bien fondé de la demande est reconnu. Si l'*Armenverband* auquel revient l'obligation ne peut pas être déterminé, la déclaration relative à la garantie du droit de remboursement doit être présentée. Dans le délai fixé ci-dessus de six mois, à l'autorité préposée à l'*Armenverband* intéressé. Si à l'avis de l'*Orts-Armenverband* qui accorde les secours il y a lieu de refuser la continuation du séjour

au sujet assisté en vertu du § 5 de la loi sur la *Freizügigkeit* du 1er novembre 1867, et si l'*Orts-Armenverband* veut faire usage de cette faculté, il faut en faire la remarque formelle dans la déclaration.

§ 35. — Si dans le délai de quatorze jours sur la déclaration émise, l'*Armenverband* intéressé ne reçoit pas une réponse conforme, cela équivaut à un rejet de la proposition.

§ 36. — Chaque *Armenverband* est en droit de poursuivre immédiatement ses réclamations à l'adresse d'un autre *Armenverband*, suivant la voie indiquée par la présente loi, devant les autorités chargées de la décision et de son exécution.

§ 37. — Les contestations entre des *Armenverbänden* différents sur l'assistance de sujets dans le besoin sont jugées par la voie prescrite par la législation du pays, quand les parties en instance appartiennent au même Etat de la Confédération. Si les parties en contestation appartiennent à des Etats différents, les prescriptions suivantes des §§ 38 à 51 sont à appliquer.

§ 38. — Si une union d'assistance, un *Armenverband*, rejette la demande de remboursement des frais ou l'admission d'un sujet dans le besoin, l'autorité chargée de se prononcer sur le litige, *Spruchbehörde*, préposée à l'*Armenverband* requis, juge par voie administrative la demande formulée par l'union d'assistance qui est chargée des secours provisoires. La

législation du pays règle, conformément aux prescriptions de la présente loi, la compétence, les instances, ainsi que la procédure à l'intérieur de chaque État confédéré.

§ 39. — Les autorités des Etats particuliers compétentes pour le jugement des litiges sont autorisées à provoquer des enquêtes en lieux et places, à inviter des témoins et des hommes compétents, *Zeugen und Sachverständigen* pour les entendre sous la foi du serment, d'une manière générale à rechercher dans toute son étendue la preuve nécessaire.

§ 40. — Le jugement s'effectue par écrit, avec les motifs à l'appui ; en tant que l'admission d'un sujet dans le besoin par l'*Armenverband* visé est fondée (§ 31), cela doit être énoncé expressément dans le jugement.

§ 41. — Si l'organisation ou la délimitation locale des diverses unions d'assistance donne lieu à contestation, c'est l'instance supérieure établie par la législation du pays qui décide en dernier ressort. Du reste, l'appel contre ses décisions ne peut avoir lieu qu'au *Bundesamt fur das Heimathwesen*, office fédéral pour les affaires d'indigénat »

L'office fédéral pour l'indigénat, organisé maintenant pour tout l'empire allemand sous le titre de *Reichsamt für das Heimathwesen*, est suivant le § 40 « une autorité permanente et collégiale, qui a son

siège à Berlin. » Il se compose d'un président et d'au moins quatre membres. Le président, ainsi que les membres sont nommés à vie par l'Empereur sur la proposition du Bundesrath. Le président et tout au moins la moitié des membres ordinaires de l'office doivent posséder la qualité pour l'administration supérieure de la justice dans l'Etat auquel ils appartiennent.

§ 43. — En ce qui concerne les droits des membres de l'office fédéral seront en vigueur les dispositions des §§ 23 à 26 de la loi touchant l'érection d'une cour supérieure pour les affaires de commerce en date du 12 juin 1869, jusqu'à l'émission de prescriptions particulières par la législation fédérale, dans la mesure que : 1° le plenum de l'office fédéral se met en place du plenum de la cour suprême du commerce et que les fonctions du procureur d'Etat et du juge d'instruction sont exercées dans le cas du § 25 par des membres du *Preussischen Kammergericht* de Berlin, nommés par le chancelier de l'empire; 2° en ce qui concerne le montant des pensions seront appliquées les dispositions en vigueur dans l'Etat de la Confédération au service duquel se trouvait le membre nommé au Bundesamt.

§ 44. — Pour qu'une décision de l'Office fédéral soit valable, il faut au moins la présence de trois membres, dont un au moins doit avoir la qualité judiciaire prescrite au

§ 42. Le nombre des membres qui ont voix décisive dans une décision prise doit être impair dans tous les cas. Si le nombre des membres qui participent dans le jugement d'une affaire est pair, celui des membres qui a été nommé en dernier lieu, et dans le cas d'une même durée de service, celui qui est le plus jeune de naissance, aura seulement voix consultative.

§ 45. — La conduite des affaires à l'office fédéral est réglée par un régulatif que l'office fédéral élabore et soumet au Bundesrath pour être approuvé. Tout particulièrement les attributions du président sont à fixer dans le régulatif pour la conduite des aff·ires.

§ 46. — L'appel au Bundesamt doit avoir lieu, sous peine de déchéance, dans le délai de quatorze jours après réception du jugement contesté ; il doit être notifié par écrit à l'autorité contre le jugement de laquelle porte l'appel. L'indication des plaintes, ainsi que la justification de l'appel, peut être déposée immédiatement avec la notification ou dans le délai de quatre semaines après ce délai auprès de la même autorité. Il faut ajouter des doubles de tous les écrits ainsi que des documents à l'appui.

§ 47. — Les duplicata reçus sont soumis par l'autorité compétente à la partie adverse, afin de transmettre dans le délai de quatre semaines après la réception une contre-déclaration par écrit en double exemplaire.

§ 48. — Après expiration de ce délai, la même autorité soumet à l'office fédéral l'ensemble des délibérations, outre leurs dossiers.

§ 49. — Si l'office fédéral trouve nécessaire, avant de formuler son jugement, de demander d'autres éclaircissements sur l'état des choses et les conditions de droit, ces éclaircissements sont à prendre par l'intermédiaire de l'autorité de l'Etat particulier compétent.

§ 50. — Le jugement de l'office fédéral suit franc de droits, en séance publique, après convocation et audition des parties. La décision motivée est transmise aux parties par écrit et par l'intermédiaire de l'autorité (§ 46), contre le jugement de laquelle elle a lieu.

§ 51. — Il n'y a plus d'autre recours contre la décision de l'office fédéral.

§ 52. — Jusqu'à règlement ultérieur de la compétence du *Bundesamt fur das Heimathswesen*, par voie fédérale, la législation particulière d'un Etat particulier peut décider que les dispositions des §§ 38 à 51, 56, alinéa 2, de cette loi, entrent en vigueur pour les différends entre les unions d'assistance de l'Etat en question.

Pour l'exécution des jugements et des décisions de l'office fédéral, la loi sur le domicile de secours stipule au § 53 : « Dans les contestations sur l'assistance publique de sujets dans le besoin, conformément à cette loi, les décisions de la première ins-

tance sont exécutables sauf dans le cas prévu au § 57. Pour le reste l'exécution a lieu : a) sur la base et dans les limites d'une reconnaissance émise (§ 55) par une union d'assistance invoquée ; b) sur la base d'une décision définitive. L'exécution incombe en première instance à l'autorité compétente de l'union d'assistance engagée et doit être proposée à celle-ci avec addition des documents s'y rapportant. »

§ 54. — Si la décision mise à exécution de la première instance légale de l'Etat particulier est abrogée soit par une décision de l'instance supérieure du pays, soit en conformité avec les §§ 38 à 51 de la présente loi, l'autorité compétente pour la décision en première instance de l'union d'assistance, qui a effectué l'exécution, doit prendre les mesures nécessaires pour rapporter l'exécution et ses suites.

§ 55. — Il est loisible aux unions d'assistance, chargées provisoirement de secourir un sujet dans le besoin, d'exclure d'une manière temporaire ou permanente le renvoi de la personne ou de la famille expulsable (§ 5 de la loi sur l'indigénat du 2 novembre 1867) par un accord à intervenir sur leur maintien dans la résidence actuelle moyennant un secours déterminé de la part de l'union d'assistance du dernier domicile de secours. Les autorités de la première instance (§§ 28 40) ont l'obligation de faire la tentative de conciliation, sur le recours de l'une ou de l'autre partie,

dans le but d'obtenir une pareille entente autant que possible. Si l'accord est établi sous forme d'un acte écrit, l'exécution administrative devient exécutoire (§ 53) conformément à cet acte.

§ 56. — Dans le cas où l'accord ne s'établit pas, le maintien du sujet à expulser ou de sa famille peut être ordonné aussi par l'autorité compétente en première instance du lieu de la résidence, moyennant une somme à verser par l'union d'assistance locale tenue au secours, si l'expulsion implique un danger pour la vie du sujet à expulser ou de sa famille, si l'incapacité de travail ou de pourvoir à son entretien provient d'une blessure reçue à la guerre ou des suites d'un acte de dévouement, si le renvoi du lieu de la résidence enfin entraîne des préjudices graves et une dureté notable envers celui qui le subit. Les deux parties intéressées peuvent en appeler contre cette décision dans le délai de quinze jours après en avoir été avisé, si les raisons invoquées en faveur de la mesure ne sont pas trouvées justes. Si les unions d'assistance en désaccord appartiennent au même Etat de la Confédération, l'appel a lieu devant l'assistance légale supérieure du pays : devant le Bundesamt pour les affaires d'indigénat quand les parties en désaccord appartiennent à des Etats différents. Le jugement qui s'en suit est définitif.

§ 57. — Aussi longtemps que l'action

pour amener un accord (§ 55), ou relative à l'émission de l'ordonnance indiquée au § 56, est en suspens, l'exécution de la décision en première instance persiste (§ 53).

§ 58. — Si l'expulsion doit avoir lieu par un transport, les frais de transport tombent à la charge de l'union d'assistance tenue à fournir le secours du sujet dans le besoin, comme partie des frais à rembourser par cette union. Si la nécessité du transport ou son mode d'exécution soulève une contestation, le jugement de cette contestation suit définitivement par l'organe de l'autorité compétente de l'union d'assistance du lieu de résidence, invoquée en première instance dans l'affaire principale.

§ 59. — Si une union d'assistance est hors d'état de payer tout ou partie des frais mis définitivement à sa charge, suivant attestation de l'autorité à laquelle elle est subordonnée, l'Etat fédéral dont elle fait partie est tenu à soigner le remboursement d'une manière immédiate ou médiate.

S'agit-il de l'assistance d'étrangers dans le besoin, la loi sur le domicile de secours s'exprime ainsi : § 60 Les étrangers doivent être secourus provisoirement par l'union d'assistance locale dans le ressort de laquelle ils se trouvent au moment où le besoin de secours se produit. Le remboursement des frais ou l'admission de l'étranger dans le besoin tombe à la charge de l'Etat de la Confédération auquel appartient l'union locale d'assistance qui accor-

de les secours provisoires, avec la réserve pour chaque Etat particulier de reporter cette obligation sur ses unions d'assistance par la voie de la législation du pays. » La loi prussienne assimile d'ailleurs pour l'assistance publique les étrangers aux nationaux, aussi longtemps du moins qu'ils sont autorisés à séjourner dans le pays. Quant à la loi fédérale, celle-ci, en réglant les droits et les obligations des unions d'assistance entre elles, ne touche pas aux obligations incombant aux familles ou aux institutions de secours pour l'assistance due à un sujet dans le besoin, Toute union d'assistance qui a accordé des secours dus par un tiers a droit au remboursement des frais par ce tiers pour les services rendus à sa place, en vertu du § 62 de la loi. De leur côté, les autorités administratives et de police sont tenues de prêter leur concours aux Armenverbände, dans les limites de leur compétence, pour les renseignements à recueillir sur l'indigent, les conditions de famille et de résidence des sujets assistés.

C'est un fait notoire, l'adoption de la loi sur le domicile de secours et sur l'assistance publique en Allemagne doit être considéré comme un triomphe de l'idée unitaire sur les résistances particularistes des petits Etats. En cette matière, comme dans beaucoup d'autres, la législation de la Prusse se subsistua à celle des Etats secondaires, sauf pour les pays allemands du sud, la Bavière, le Wurtemberg et Baden,

qui réservèrent leurs droits. La loi prussienne de 1842, étant maintenant, sans modification essentielle à presque tout l'Empire allemand, posait le principe de l'assistance publique due et assurée à tout sujet dans le besoin. L'obligation de l'assistance incombe tout d'abord à la commune, dans le ressort de laquelle le besoin de secours se manifeste. Si l'individu assisté n'a pas son domicile de secours dans la commune formant l'union d'assistance locale, celle-ci est en droit de réclamer le remboursement des frais causés par les secours accordés provisoirement, mais dus par une autre union. Enfin, les unions régionales d'assistance, les *Landarmenverbände*, instituées pour un pays entier ou pour un district d'une étendue déterminée, accordent les secours et assistent les sujets, nationaux ou étrangers, qu'aucune union locale n'est obligée d'assister en définitive. Conformément à la nature des choses et par suite des diversités existant encore dans l'administration d'un pays de l'Allemagne à l'autre, la circonscription des unions régionales ne pouvait avoir partout une étendue uniforme. Chaque État restait libre d'ailleurs de stipuler par sa législation particulière dans quelle mesure les unions locales, les *Ortsarmenverbände* serviraient d'organes aux *Landarmenverbände* ou aux unions régionales. De même pour les ressources à assurer à l'institution de l'assistance afin de satisfaire à ses charges.

III

Régime de l'assistance en Alsace

Depuis la reconstitution de l'empire allemand, les dispositions relatives à l'indigénat ont été appliquées aussi aux Etats de l'Allemagne du Sud. Le Wurtemberg et Baden ont introduit aussi la loi sur le domicile de secours depuis le 1er janvier 1873, tandis que la Bavière, en adhérent à la constitution de l'empire, s'est réservé le droit de règler les conditions de domicile sur son territoire par sa législation particulière, sans ingérence de l'empire. En Alsace-Lorraine, nous n'avons pas encore été soumis à la loi allemande sur le domicile de secours et l'assistance publique est encore réglée chez nous comme sous le régime français. Sur le territoire de la France, la liberté de domicile, d'une extrémité à l'autre du pays a existé bien avant la loi sur l'indigénat en Allemagne, par la raison simple que la France a été un Etat unitaire longtemps avant l'empire allemand, composé encore aujourd'hui d'une quantité d'Etats particuliers plus ou moins souverains dans leur ressort. Entre la Bavière et le restant de l'Allemagne, les conditions pour l'acquisition de l'indigénat, *Heimatherwerb*, diffèrent notamment en ce que le domicile de secours dans les dif-

férentes parties de l'empire est accordé par la loi, à la suite de deux années de résidence dans une localité, tandis qu'en Bavière le concours de la commune ou de l'autorité de surveillance doit être invoqué dans tous les cas. C'est le régime de l'assistance obligatoire, en vigueur dans la plupart des pays allemands, qui a établi dans la législation de l'empire un rapport immédiat entre la liberté de domicile de l'assistance publique.

Pour l'Alsace-Lorraine, comme en France, il n'y a pas d'assistance obligatoire imposée aux communes. La loi du 7 frimaire V — 27 novembre 1796 — en vigueur chez nous et qui constitue la base de l'assistance publique en France, ordonne l'institution de bureaux de bienfaisance dans les communes. Ces bureaux de bienfaisance toutefois ne font pas nécessairement partie de l'administration communale et, quand les communes manquent de ressources pour l'assistance, rien ne les oblige à s'imposer des charges pour subvenir aux besoins de secours. Dans beaucoup de cas, il est vrai, les administrations municipales et les communes en France et en Alsace-Lorraine donnent librement davantage que nombre de communes allemandes sous le régime de l'obligation. C'est ce que constate le Dr Muensterberg, page 176 de son ouvrage : *Die deutsche Armengesetzgebung und das Material zu ihrer Reform*, publié en 1887 dans le recueil du *Staats-*

und socialwissenschaftliche Forschungen du professeur Schmoller. C'est ce qu'a montré aussi le baron de Reitzenstein, ancien préfet de la Lorraine, dont M. Geigel nous a fait connaître ici même l'excellent livre : *Die ländliche Armenpflege und ihre Reform*, qui a paru à Fribourg en 1887 à la librairie Wagner.

La différence essentielle entre le régime français et la législation allemande sur l'assistance publique consiste en ce que d'une part les secours sont libres et que d'autre part ils sont obligatoires. Par suite aussi, une commune en France ou en Alsace, après avoir accordé des secours à un étranger, n'a pas droit au remboursement de ses frais par la commune à laquelle cet étranger appartient. Pourtant la législation française règle l'assistance des enfants abandonnés et des aliénés sans ressource, qui est mise à la charge des départements et des communes, en vertu des deux lois du 10 mai et du 30 juin 1838. Chaque année, les Conseils généraux votent au budget du département les crédits nécessaires pour ce double service. Les trois départements de l'Alsace-Lorraine ont inscrit au budget de l'exercice du 1er avril 1889 au 31 mars 1890 les sommes suivantes :

	Enfants assistés	Service des aliénés
Haute-Alsace.. M.	171.380	193.324
Basse-Alsace	103.435	187.710
Lorraine.........	90.000	196.535
Alsace-Lorraine...	364.815	577.569

D'après la statistique officielle, les dépenses de l'Alsace-Lorraine pour l'assistance publique se sont élevées à 4,321,213 m. pendant l'année 1885, soit 2 m. 76 pf. par tête d'habitant, à raison d'une population de 1,564,000 individus, tandis que pour tout l'Empire allemand, avec une population de 46,855,000 habitants, à raison d'une dépense totale de 75,923,958 m., la charge moyenne a atteint 1 m. 62 pf. par tête, soit m. 1,14 de moins par habitant que chez nous. Le mombre des personnes assistées s'élève à 4.7 par 100 habitants en Alsace-Lorraine, contre 3.4 0/0 moyenne générale de l'Empire allemand.

Voici pour les différents pays d'Allemagne le nombre d'individus assistés et le montant des secours accordés par les *Ortsarmenverbände* et les *Landarmenverbände* :

1885	Individus secourus	Secours accordés en mark Ortsarmen	Landarmen
—			
Prusse.......	953.292	45.622.075	7.768.118
Saxe.........	88.602	4.921.770	526.085
Wurtemberg..	63.320	2.777.652	762.419
Baden........	68.426	2.755.280	769.702
Hesse........	30.199	1.317.797	174.442
Mecklembourg-Schwerin...	23.208	1.199.341	105.799
Mecklembourg-Strélitz.....	7.990	161.006	19.745
Saxe-Weimar.	6.799	231.295	140.024
Oldenbourg...	12.753	715.493	191.410
Brunswick....	14.540	540.320	37.006
Saxe - Meiningen........	4.641	103.151	83.018

Saxe-Altenbourg......	2.922	124.564	22.643
Saxe-Cobourg-Gotha......	4.548	163.130	15.797
Anhalt........	7.732	369.091	96.371
Schwartzburg-Rudolstadt..	1.569	55.800	11.965
Schwartzburg-Sondershausen	1.389	51.205	5.445
Waldeck......	1.643	25.516	3.260
Reuss, branche aînée.......	1.339	46.131	978
Reuss, branche cadette.....	2.569	109.558	10.511
Schaumbourg-Lippe......	657	25.568	662
Lippe........	3.625	112.176	—
Lübeck......	4.173	123.565	24.036
Brême.......	11.329	520.694	37.788
Hambourg....	50.089	2.419.711	624.847
—	—	—	—
Bavière......	150.550	7.510.003	2.550.320
Alsace-Lorr...	73.489	2.958.988	1.338.890
Emp. allemand	1.592.387	74.960.880	15.321 279

Nous ne voulons pas étendre plus loin cette comparaison, toute à l'avantage de l'Alsace Lorraine, malgré les défectuosités que les partisans de la réglementation et de l'ingérence autoritaire signalent dans notre législation de l'assistance. Encore les sacrifices volontaires de la bienfaisance privée et des corporations religieuses n'entrent-ils pas dans cette statistique pour la raison simple qu'ils ne se laissent pas chiffrer. La main gauche ne doit pas savoir ce que donne la main droite, dit l'Evangile,

Actuellement nous avons en Alsace-Lorraine une vingtaine de congrégations religieuses et de sociétés de bienfaisance, à savoir : les sœurs de Saint-Vincent-de-Paul de la Toussaint, à Strasbourg, qui ont pour supérieur le chanoine Guerber, député au Reichstag ; les sœurs du Divin-Sauveur de Niederbronn Oberbronn, supérieur, le chanoine Simonis, député au Reichstag également ; les diaconesses protestantes, dont les unes ont leur siège à Strasbourg, les autres à Stuttgart ; les sœurs du tiers-ordre de Saint-François-d'Assise, maison mère à Reinacker, près Saverne ; les sœurs de la congrégation de Saint-Joseph, au couvent de Saint-Marc, près Gueberschwihr ; les sœurs de la Charité-Maternelle, maison mère à Metz ; les sœurs de la Divine-Providence à Ribeauvillé ; les sœurs de l'ordre de Sainte-Chrétienne à Metz ; les sœurs de Peltre, en Lorraine ; les sœurs de Saint-Jean-de-Bassel ; les Franciscaines de Salzkotten à Metz ; les sœurs de l'Espérance ou de la Sainte-Famille à Metz ; les sœurs de Saint-Charles, maison mère à Paris, avec nombreuses succursales en Lorraine ; les petites sœurs des Pauvres, maison mère à Rennes, avec hopices à Strasbourg et à Colmar ; les sœurs de la Compassion de Saint-Firmin, à Dagsbourg ; les sœurs de Portieux, à Heimsbrunn et à Metz ; le Vaterländischer Frauenverein, avec siège à Berlin ; les conférences de Saint-Vincent-de-Paul, etc., etc.

Sur un total de 1699 communes, 717 ont des bureaux de bienfaisance, dont 532 dans la Basse-Alsace, 59 dans la Haute-Alsace et 126 en Lorraine. Un grand nombre de ces bureaux de bienfaisance, 211 d'après la statistique officielle, remonte à une date inconnue; celui de Strasbourg date du XVI[e] siècle, celui de Metz du XVII[e]. En 1883, il y avait dans le pays 117 hôpitaux et hospices, dont 83 appartenant aux communes et 34 fonctionnant comme institutions privées. A lui seul le département de la Haute-Alsace compte 41 hôpitaux-hospices communaux, plus 14 hôpitaux et hospices non communaux. En 1880, le nombre des personnes assistées d'une manière continue, *dauernd*, par les communes, s'est élevé à 26,789, dont 22,676 dans les villes et 4113 à la campagne. Pendant cette même année, 1217 communes ont fait des dépenses pour l'assistance et 482 n'ont aucune dépense inscrite à ce titre. Les secours accordés en 1880 se répartissent d'ailleurs de la manière suivante :

Communes......	m.	2,015,951.81
Départements...	»	792,180.60
Etat.............	»	41,873.42
Soit en somme...	m.	2,850,005.83

Cette somme est inférieure au total des secours accordés en 1885, suivant la statistique de l'Empire. Certaines dépenses, celles pour les enfants assistés et les aliénés notamment, inscrites au budget des dépar-

tements, ont subi une progression très rapides. Ainsi, tandis que la Haute-Alsace a dépensé en 1880 seulement 126,862 pour ce service, la dépense correspondante atteint au budget de 1889 une somme de 171,310 mark, soit une augmentation de 35 0/0. Pour les aliénés, l'augmentation atteint même 101,953 mark dans le même intervalle; les dépenses inscrites au budget de 1889 s'élèvent à 193,324 mark contre 91,371 marks portés en 1880. Dans les autres départements, il n'y a pas d'augmentation pareille à signaler. Voici d'ailleurs les indications fournies par la statistique officielle pour les deux services des enfants assistés et des aliénés en 1880 pour les trois départements de l'Alsace-Lorraine :

	Enfants assistés		Aliénés	
	Individus	Secours M.	Indivi.	Secours M.
Basse-Alsace...	1565	149,234	645	127,443
Haute-Alsace...	1825	126,862	352	91,371
Lorraine.......	1071	82,515	395	149,121
Alsace-Lorraine	4461	358,612	1392	367,935

Au lieu d'augmenter, les charges pour les enfants assistés, ont diminué dans la Basse-Alsace, dans l'intervalle des dix dernières années. Rien ne nous indique pourquoi le fait contraire se produit dans la Haute-Alsace.

En ce qui concerne les bureaux de bienfaisance actuels, tels que la législation française les a laissés à l'Alsace-Lorraine, on

peut dire qu'ils proviennent du désir éprouvé par l'Etat que les secours mêmes fournis par la charité privée ne soient pas distribués hors de sa connaissance. De fait, cette institution, comme l'a montré M. Hubert Valleroux dans un ouvrage remarquable couronné par l'Académie des sciences morales et politiques, est antérieure à la loi du 7 frimaire an V, qui lui a donné une organisation officielle. Elle existait avant la Révolution sous le nom de bureaux de charité ou de bureaux des pauvres, « érigés par la piété, ou même quelquefois par la philanthropie de quelques habitants de la localité, ordinairement par l'impulsion et sous la direction du clergé. Ceux qui composaient ces bureaux se proposaient de recueillir les aumônes soit en argent, soit en nature, qu'on voudrait leur confier en d'en faire entre les pauvres la meilleure distribution. Ils estimaient que beaucoup de particuliers n'avaient pas les moyens ni quelquefois même le soin de s'enquérir de la misère véritable de ceux qui les venaient solliciter, des indignes et de refuser à de vrais pauvres. De plus, il était souvent difficile à ces particuliers de mettre la proportion convenable entre le secours et les besoins des assistés. Les bureaux de charité voulaient rechercher la vraie situation des pauvres et leur donner les secours les plus convenables à leur état. » Détruits par la Révolution, ces bureaux des pauvres de l'ancien régime ont

été relevés par Bonaparte, premier consul, sous la dénomination de Bureaux de bienfaisance. D'après la loi du 7 frimaire, an V, ces bureaux, érigés par le pouvoir central sur l'avis des municipalités se composent de six membres, dont quatre nommés par le préfet et deux choisis par le Conseil municipal, le maire en faisant partie de droit. Dans les grandes villes, le nombre des membres du bureau de bienfaisance peut être plus grand ; mais la nomination doit toujours avoir lieu dans la proportion de deux tiers par le gouvernement et un tiers par le Conseil municipal. En principe la fonction est gratuite, toutefois les membres du bureau peuvent se faire assister par des employés salariés et par des médecins dont le préfet fixe le traitement. Des dames de charité et des sœurs de charité peuvent aussi servir d'auxilliaires aux bureaux.

Plus haut, nous avons vu que le nombre de personnes assistées en Allemagne s'est élevé à 1,592,386 en 1885, soit en moyenne 3,4 pour 100 de la population de tout l'empire et 50 francs de secours par individu assisté aux frais des communes — 64,491,889 mark en tout, entretien des hospices compris. En France pour l'année 1884, d'après une enquête officielle dont M. Hubert-Valleroux indique les résultats dans l'*Economiste français*, 15 décembre 1888, page 723, il y avait 14,764 bureaux de bienfaisance, répartis entre 36,000 com-

munes, qui ont distribué 34,450,000 francs de secours à 1,443,000 indigents, soit 24 fr. par sujet assisté, hospice et hôpitaux non compris. Quelle est la somme attribuée aux hôpitaux et aux hospices en France et en Allemagne, nous l'ignorons au juste. Ce que nous savons, c'est que sur les 34,450,000 francs dépensés par les bureaux de bienfaisance, en France, il y a 2,327,000 francs en 1884 pour entretien et construction d'immeubles, 2,395,000 francs pour frais de personnel, en sorte que les secours réellement distribués n'ont pas dépassé 29,169,000 francs en tout et 21 fr. 10 en moyenne par pauvre inscrit. Quant aux revenus des bureaux de bienfaisance, ils comprennent pour l'année en question 14,683,000 francs, produit d'immeubles ruraux ou de rentes provenant de donations anciennes; 2,806,000 francs de quêtes; 2,875,000 d'offrandes dans les troncs; 1,063 mille francs, droit des pauvres; 3.765,000 francs recettes diverses, notamment le dixième du prix des places dans les théâtres et les concerts; enfin 11,863,000 francs, subventions des communes!

Comme l'organisation ou le régime communal en France et en Alsace-Lorraine est le même pour les villes et les campagnes, il n'y a pas non plus de différence essentielle dans les organes de l'assistance publique. L'assistance publique dans les villes diffère de celle des campagnes surtout en ce qu'elle dispose de ressources plus

riches. Les hopitaux et les hospices y jouent un rôle plus considérable que les bureaux de bienfaisance. Ceux-ci s'occupent surtout des secours à domicile, quoique la loi du 7 août 1851 sur d'admission dans les hopitaux et hospices autorise dans une certaine mesure l'ingérence des bureaux de bienfaisance dans les attributions des hospices et réciproquement. Plus de la moitiée des communes du pays manque encore de bureaux de bienfaisance et les 117 établissements hospitaliers que nous avons indiqués se trouvent la plupart sinon tous, dans les communes urbaines. Ils ne profitent donc que dans une faible mesure aux communes rurales. D'après la loi du 7 août 1851, art. 1 : « Lorsqu'un individu privé de ressources tombe malade dans une commune, aucune condition de domicile ne peut être exigée pour son admission dans l'hopital existant dans la commune. » Les communes privées d'hopitaux et d'hospices peuvent faire admettre leurs malades et leurs indigents incurables dans les établissements hospitaliers du département désignés par le conseil général à condition de supporter les frais d'entretien. Cette faculté n'est pas cependant une obligation, parceque les communes ne sont pas chez nous tenues à l'assistance, quand elles manquent de ressources. Tout au plus la loi stipule que les communes sans ressources peuvent obtenir des secours du département pour l'entretien de leurs mala-

des et de leurs indigents incurables «dans les cas et les proportions déterminés par le conseil général». Encore arrive t-il rarement de voir des indigents incurables de communes sans établissements hospitaliers entretenus dans des hospices communaux. La vérité est que l'assistance publique manque complètement dans la plupart des communes de la campagne, qui n'ont ni hospice, ni hôpital, ni bureau de bienfaisance. En cas de maladie, les pauvres de la campagne peuvent tout au plus invoquer les soins du médecin cantonal.

Suivant l'observation de M. de Reitzenstein, page 347 de son livre *Die ländliche Armenpflege und ihre Reform* : « Dans les communes où il n'y a pas de bureau de bienfaisance, l'assistance publique se manifeste seulement quand les administrations communales rendent disponibles des crédits portés au budget. » Lors de l'enquête faite en 1881 à cet effet, nous avions en Alsace-Lorraine 482 communes sans aucun indice d'assistance publique. Parce que les ressources disponibles ne suffisent pas, l'assistance ne peut être invoquée dans la règle comme un droit et ne répond pas ainsi à tous les besoins.

En ce qui concerne les secours accordés par les départements, outre les deux services des enfants assistés et des aliénés devenus obligatoires, l'assistance publique figure au budget de 1889 pour une somme de 245,187 m., à employer en secours fa-

cultatifs, répartie entre les trois départements comme suit :

Basse-Alsace, 97,000 m.

Haute-Alsace, 65 070m.

Lorraine, 83,117 m.

Cette somme de 245 187 m. est employée en grande partie pour couvrir les frais de traitement dans les hôpitaux de malades indigents des communes privées d'établissements hospitaliers. Une partie en est consacrée au traitement dans les cliniques de l'Université de Strasbourg des malades qui présentent un intérêt clinique. Le département de la Lorraine accorde une subvention de 35,000 m. à l'asile départemental de Gorze, qui reçoit des pauvres infirmes incapables de pourvoir à leur entretien, au nombre de 305. De son côté, le département de la Basse-Alsace a l'asile de Bischwiller, sous la direction de M. Heusch, membre du Landesausschuss, avec une subvention de 20,000 m. et un effectif de 158 sujets assistés. Puis il y a des subventions et des bourses pour aveugles, sourds-muets, idiots dans des établissements spéciaux fondés par l'Etat, les départements ou l'initiative privée. Enfin viennent 78,216 m. pour traitements et indemnités accessoires des médecins cantonaux, répartis ainsi entre les trois départements :

Basse-Alsace, 26 516 m.

Haute-Alsace, 27,200 m.

Lorraine, 24 500 m.

On le sait l'institution des médecins can-

tonaux est due au comte de Lezay-Marnesia, ancien préfet de Strasbourg, un des administrateurs qui ont fait le plus de bien au pays,

La plupart de nos institutions de bienfaisance sont dues à l'initiative privée. L'asile d'Illzach pour les aveugles, l'asile d'Oberhofen pour idiots et l'institution Jacontot pour sourds-muets sont dans ce cas, tout comme les ouvroirs pour la confection de vêtements, les cuisines populaires, les crèches, les orphelinats et une quantité d'autres œuvres. Si malgré tous les efforts de la bienfaisance privée, tant de la part des congrégations religieuses que des simples particuliers, l'assistance publique présente bien des lacunes en Alsace-Lorraine, la libre initiative et la charite privée font plus dans notre pays que l'assistance obligatoire appliquée légalement dans beaucoup de pays d'Allemagne. M..de Reitzenstein, dans son rapport au congrès de 1886 pour l'assistance publique reconnait notamment que les secours aux aliénés sont plus étendus chez nous : « Die Fürsorge für Geisteskranke ist auf breiterer Grundlage als in den meisten Læaderndes übrigen Deutschlands organisirt. » De même pour les secours aux enfants assistés : « Auch auf diesem Gebiete kann ebenso was Leistungen als was Vertheilung der Last anlangt, der Zustand als ein verhæltnissmæssig günstiger wenigstens insoweit bezeichnet werden, als es sich um

dauernder Aufnahme in die Waisenpflege qualifizirter Kinder handelt; hier ist die Fürsorge im Allgemeinen eine vollkommen zweckmæssige und ausreichende. »

C'est à la campagne que l'assistance laisse le plus à désirer. Par suite, beaucoup de pauvres se trouvent poussés vers les villes où les secours sont plus faciles. Jusqu'à présent, les tentatives faites depuis l'annexion pour la création d'un réseau de secours en nature, comme nous en voyons dans différents pays d'Allemagne, n'ont pas abouti. Tout en signalant l'insuffisance des secours à la campagne, notamment en cas de maladie, M. de Reitzenstein reconnaît que si l'insuffisance de la législation n'est pas ressentie plus vivement, la raison en doit être cherchée dans la stabilité des conditions de séjour et de travail, dans la jouissance de biens communaux accordée à une partie de la population pauvre, dans l'esprit d'economie des habitants et dans leurs efforts pour s'assurer leur existence pendant la vieillesse. De même la bienfaisance privée toujours active contribue à contenir le besoin d'introduire l'assistance publique dans une plus large mesure. L'ancien préfet de la Lorraine ajoute d'ailleurs : « In einzelnen Städten bilden unter « den zu Unterstützenden Nicht-Elsass- « Lothringer das Hauptkontingent. Schon « hierdurch würde der Umfang der Armen- « last sich bei unveränderter Einführung « des Bundes-Gesetzes über den Unter-

« stützungswohnsitz in Elsass-Lothringen
« erhöhen, da alsdann das Land sich der-
« jenigen welche daselbst in derselben Ge-
« meinde zwei Jahr lang ihren Aufenthalt
« gehabt, nicht mehr entledigen könnte. »
Le nombre de sujets allemands originaires d'autres Etats de l'Empire s'est élevé, en Alsace-Lorraine, de 69,941 en 1875, à 151,755 en 1885, et représente actuellement 10 0/0 de la population totale.

En définitive, les partisans d'une plus grande extension de l'assistance publique par voie administrative demandent néanmoins pour l'Alsace-Lorraine «Herstellung
« verbesserter Leistungen und gleichmäs-
« siger Vertheilung der Last. » A leurs yeux, il faudrait au pays l'établissement d'asiles pour les aveugles et pour les idiots par l'Etat, la création de maison de travail, « Arbeitercolonien, et de stations pour les secours en nature « Naturelverpflegungsstationen ». Avec cela des hôpitaux cantonaux établis par les départements pour recevoir les malades des campagnes, dont le traitement serait supporté, en partie du moins, par les communes comme charge obligatoire, tandis que les infirmes et les vieillards sans asile seraient recueillis dans des hospices départementaux. « Die wei-
« tergehende Sicherstellung eines leis-
« tungsfähigen und gleichmässig wirken-
« den Unterstützungswesens dagegen
« würde lediglich dadurch ermöglicht wer-
« den können, dass auch für das Gebiet

« der Armenpflege die Leistungen der öf-
« fentlichen Anstalten und Gemeinden zu
« obligatorischen umgestalltet würden. »
Tout cela exigerait une modification profonde de la législation actuellement en vigueur chez nous et l'application du droit établi dans les autres parties de l'Allemagne. La population d'Alsace-Lorraine montre cependant peu d'enthousiasme pour ces réformes, dont l'urgence ne s'impose pas quand on considère, comme nous l'avons montré, que la proportion des secours donnés librement dans notre pays dépasse de beaucoup la moyenne accordée dans l'Empire allemand sous le régime de l'assistance obligatoire.

M. de Reitzenstein est obligé d'avouer de son côté le préjudice résultant pour l'Alsace-Lorraine de l'introduction pure et simple de la législation commune aux autres Etats allemand : « Die Herstellung ei-
« nes auf Elsass-Lothringen anwendbaren
« deutschen Armenrechtes würde nun
« aber schon aus dem Grunde grosse
« Schwierigkeiten haben, weil wie schon
« bemerkt, die unveraenderte Uebertra-
« gung des Bundesgesetzes vom 6. Juni
« 1870 auf das Reichsland das Interesse
« desselben in der erheblichsten Weise
« schaedigen würde, da ein nicht unbe-
« traechtlicher Zuzug aus dem aelteren
« Deutschland nach Elsass - Lothringen
« stattfindet und die Einführung jenes Ge-
« setzes in seiner heutigen Gestalt das

« Reichsland mit der Fürsorge für alle die-
« jenigen Einwanderer, welche nach zwei-
« jæhrigem Aufenthalt in der betreffenden
« Gemeinde der Verarmung anheimstel-
« len, belasten würde, so würde durch
« eine solche Ausdehnung des Geltungge-
« biets des Gesetzes die Armenlast des
« Landes sehr vergrœssert werden. »

IV

Mode d'organisation

Si, comme les projets du gouvernement l'attestent, l'assurance contre l'invalidité doit avoir comme effet de diminuer beaucoup les charges des communes pour l'assistance publique, ce résultat soulève bien des doutes auprès des hommes compétents. Un partisan déclaré de l'assurance contre la maladie et contre les accidents, M. Seyffardt, député de Crefeld à la Chambre prussienne, dans son rapport au congrès de l'assistance publique tenu à Darmstadt, en 1882, s'exprime nettement à ce sujet. Il dit, page 14 du livre de M. de Reitzenstein : « Sollte es aber wider Er-
« warten in absehbarer Zeit gelingen, eine
« obligatorische Altersversicherung der
« Männer durchzuführen, so würde damit,
« wie an den Beispielen von Elberfeld und
« Crefeld auf dem Congress von 1881 nach-
« gewiesen worden, die Armenpflege doch
« nur sehr unbedeutend entlasstet, und
« wenn selbst gleichzeitig auch die Für-
« sorge für Wittwen und Kinder mit in den
« Organisationsplan aufgenommen wer-
« den sollte, was die Einrichtung ja unge-
« mein erschweren würde, so dürfte nach
« Analogie der Erfahrung der Knappschaf-
« ten-Kassen die Entlasstung sich nur als

« eine sehr theilweise ergeben. » Ces déclarations très nettes ne laissent pas entrevoir une réduction considérable des charges de l'assistance publique sous l'effet de l'assistance obligatoire des ouvriers contre l'invalidité.

Vers la fin du dernier siècle, en France, aux premiers jours de la Constituante, les esprits poussés par l'amour de l'humanité proclamaient volontiers le droit de tout homme à l'assistance, l'obligation pour l'État de payer cette dette nationale. Pourtant on peut se demander avec beaucoup de raison si la charité légale n'ouvre pas des sources de misère plus abondantes que celles qu'elle peut fermer. En appréciant les résultats d'un concours ouvert par l'Académie des sciences morales et politiques sur l'assistance dans les campagnes, M. Gréard nous montrait récemment les dangers de la charité légale. Non seulement, disait l'éminent académicien, cette charité développée dans une mesure exagérée risque d'énerver les ressorts du travail et des vertus qui s'y rattachent, de manière à appauvrir le pays ; « mais elle détruirait au fond des cœurs le germe des sentiments qui assurent la cohésion et font la force morale d'une nation. A l'individu d'abord de payer sa dette envers son semblable dans la mesure où il le peut ; à l'association de soutenir l'individu dont les efforts sont impuissants ; à la commune, au canton, au département, d'exercer autour

d'eux une large et bienfaisante tutelle par les institutions de prévoyance, de secours et d'hygiène qu'il est en leur pouvoir de créer ou d'encourager, en laissant aux diverses assemblées qui les représentent la responsabilité du bien à accomplir en même temps que la satisfaction du bien accompli. Quand à tous les degrés, chacun a épuisé ses ressources et fait son œuvre de fraternelle activité, c'est alors seulement que, dans un intérêt général insuffisamment garanti, l'Etat a le devoir d'intervenir. Ainsi peut-il espérer faire le bien sans courir le risque d'en voir sortir le mal; ainsi seront fortifiés les liens de la société qu'une fausse application de l'assistance systématiquement organisée aboutirait à détendre, sinon à briser.»

Les juges du concours sur l'assistance à la campagne, ceux qui se sont prononcés sur la question à l'Institut de France, ne pensent pas que le mal soit là aussi profond que le prétendent les rapporteurs des congrès allemands. Selon eux, ce qui se rencontre à la campagne, c'est la pauvreté, non pas la misère du paupérisme. A la campagne, point de misère inconnue, innommée, point de ces affaissements de la vie urbaine, de ces distances qui creusent l'abîme entre celui qui manque du nécessaire et celui qui jouit du superflu. La main secourable est proche et toute prête à se tendre, offrant avec le secours les moyens de relèvement. Et puis, la nature

aussi est là avec ses grandes lois de renouvellement, bonne conseillère pour tous, qui rappelle aux uns les souffrances du chômage, et empêche les autres de s'aigrir dans le sentiment de leurs maux par l'espérance du travail renaissant avec les jours meilleurs ; n'est-il pas enfin jusqu'au soleil qui, dissipant ce que la langue vulgaire appelle d'un mot si expressif la misère noire, fait pénétrer dans les plus humbles chaumières son rayon de santé et de gaîté. »

Suivant le premier projet du gouvernement impérial soumis au Reichstag, § 30, les pensions aux invalides seraient servies par des institutions d'assurance, organisées par les Etats particuliers pour des groupes de communes limités ou pour toute l'étendue de leur territoire. Chaque institution d'assurance recevrait dans son cadre la totalité des personnes à assurer dans son ressort et qui y ont leur résidence. En proposant cette base de l'assurance dans des établissements organisés par les Etats particuliers, le secrétaire d'Etat au Reichsamt de l'intérieur, M. de Bœtticher a pourtant déclaré que le chancelier de l'Empire accepterait l'assurance sur toute autre base que le Reichstag pourrait préférer, par les syndicats professionnels tels qu'ils existent pour l'assurance contre les accidents, ou bien encore par une institution commune à tout l'Empire. L'assurance par une institution unitaire, commune à tout l'Empire allemand aurait naturellement la pré-

férence du prince de Bismarck. Dans tous les cas, § 31, l'autorisation du *Bundesrath* est nécessaire pour l'établissement des différentes institutions, *zur Errichtung der Versicherungsanstalten*, dont les gouvernements des Etats particuliers déterminent le siège.

L'exposé des motifs reconnait les affinités de l'assurance contre l'invalidité avec les corporations professionnelles par l'assurance contre les accidents. De prime abord les rapports intimes des deux institutions semblent recommander leur fusion. Dans l'une et dans l'autre, il s'agit de savoir si l'ouvrier est encore valide ou s'il doit obtenir une rente par suite d'incapacité de travail. Dans l'un et dans l'autre cas, les causes de l'invalidité se touchent souvent de près. Tout particulièrement on ne distingue pas toujours facilement l'incapacité de travail déterminée par un accident de fabrique ou par l'effet graduel de la même industrie. Devant garantir les moyens d'existence des personnes assurées, au moyen d'une rente, les deux institutions visent au même but social. Toutes deux nécessitent le concours des mêmes personnes, des mêmes intéressés, ouvriers et patrons. Au point de vue de l'exécution pratique, l'emploi d'organisations déjà existantes est à préférer aussi, pour des objets semblables, à la formation d'organisations nouvelles. Par la multiplication et le développement de leurs attributions,

les corporations ou les syndicats professionnels se trouveraient affermis et consolidés. Peut être encore serait-il possible de diminuer les frais d'administration en confiant la gestion de l'assurance contre l'assurance de l'invalidité et de l'assurance contre les accidents au même personnel simultanément?

Par contre des objections sérieuses s'élèvent aussi contre l'attribution de l'assurance contre l'invalidité aux corporations professionnelles. Tout d'abord nous remarquons que pour certaines professions soumises à l'assurance contre l'invalidité, il n'y a pas de syndicats organisés pour l'assurance contre les accidents. Certaines professions n'auront peut-être jamais de ces syndicats, d'où résulteront d'inévitables lacunes dans une organisation qui doit être homogène. Pour remédier au défaut de syndicats il faudra introduire des organes supplémentaires composés de groupes de communes ou embrassant tout le domaine de certains Etats. Puis les changements auxquels l'industrie est soumise, par le fait qu'une exploitation accessoire dans un établissement devient l'exploitation principale, en entraînant le transfert des ouvriers assurés dans cet établissement d'un syndicat à l'autre, auraient pour conséquence des modifications continues dans la composition de ces syndicats, comme dans le règlement des comptes. Tandis que certains syndicats,

certaines corporations professionnelles pour l'assurance contre les accidents ont des ressorts très étendus, d'autres sont limités à des ressorts beaucoup plus restreints, à des districts où les administrations de plusieurs syndicats fonctionnent côte à côte.

Sans inconvénient pour l'assurance contre les accidents, cette disposition gênerait beaucoup l'assurance contre l'invalidité. Les rapports des assurés avec les institutions d'assurance seraient par le fait compliqués et plus difficiles, entraînant aussi beaucoup plus de frais pour le service. Pour les chefs d'industrie dont les établissements appartiennent à plusieurs syndicats, le service des contributions dans des bureaux différents amènerait facilement des difficultés, conséquence de la diversité des statuts et d'une correspondance continue. Ces difficultés ne pourraient être prévenues par la faculté laissée au chef d'industrie d'assurer tous les ouvriers de ses différents établissements contre l'invalidité dans un seul syndicat à leur choix, car l'intervention des différents syndicats pour les accidents d'une part et de l'autre pour l'invalidité, se trouverait entravée. Enfin la participation des autorités administratives, celle des fonctionnaires communaux surtout, indispensable pour la détermination de l'invalidité, deviendrait beaucoup plus difficile avec la multiplicité des syndicats professionnels.

Un autre inconvénient pour l'organisation de l'assurance contre l'invalidité sur la base des corporations professionnelles, c'est le passage continu des ouvriers d'une profession à l'autre. Avec le changement de profession change en même temps l'office d'assurance. Sans difficulté pour l'assurance contre les accidents, parceque dans ce cas l'occupation antérieure n'entre généralement pas en considération, ces changements de profession de la part des assurés exigent un contrôle permanent pour l'assurance contre l'invalidité. Celle-ci a besoin de s'appuyer sur une base plus large que celle-là. Pour l'assurance contre l'invalidité, il ne s'agit pas seulement de suffire à ses obligations d'une manière durable : il lui faut encore une certaine permanence dans le nombre et dans les conditions des assurés. Autrement les calculs pour établir les rapports entre les primes à demander et les rentes à payer manqueraient d'exactitude, faute d'une certaine régularité dans le début de l'invalidité et dians le groupement des âges. Le bon fonctonnement des services exige la simplification possible de l'administration et une certaine limitation du nombre des offices chargés de l'assurance. Or, les corporations professionnelles, telles qu'elles sont délimitées actuellement pour l'assurance contre les accidents ne répondent pas assez bien à ces exigeances. Elles sont trop nombreuses et une partie d'entre-elles n'a

que peu d'assurés. De là cette nécessité, pour avoir des offices d'assurance en petit nombre, mais avec large clientèle, de grouper ensemble les corporations professionnelles similaires ou qui ont à pourvoir à des risques semblables. Ainsi l'organisation actuelle des corporations professionnelles pour l'assurance contre les accidents exigerait des modifications sensibles pour embrasser l'assurance contre l'invalidité.

L'augmentation du travail résultant aussi de la réunion des deux services, de l'assurance contre l'invalidité avec l'assurance contre les accidents, aurait encore pour effet dans beaucoup de cas d'amener les bureaux, *Vorstände*, qui administrent et dirigent les affaires des corporations à titre purement honorifique, sans aucune rémunération, à renoncer à leurs fonctions, parce qu'ils ne suffisent plus à leur tâche. De même peut on se demander si ces corporations peuvent aisément se charger de la responsabilité attachée à la gestion des capitaux énormes mis entre leurs mains par l'assurance contre l'invalidité ? Actuellement les corporations sont organisées seulement pour l'administration de l'assurance contre les accidents et on ne saurait les charger en outre de l'assurance contre l'invalidité sans modification considérable de leur organisation intérieure. L'exposé des motifs du projet de loi, page 64, insiste sur une participation plus étendue des ouvriers assurés à l'administration, s'ils doi-

vent contribuer au paiement des primes dans la même mesure que les patrons. Pour l'assurance contre la maladie, où les ouvriers ont à supporter deux tiers des contributions, ils figurent aussi pour deux tiers dans les conseils d'administration des caisses d'assurance.

Dans la grande industrie, où les habitudes d'autonomie sont invétérées, l'idée de réunir l'assurance contre l'invalidité à l'administration des caisses de malades trouve beaucoup de sympathie. Nombre de grands établissements, nous le montrerons avec plus de détails, ont fondé depuis longtemps des caisses de retraite en faveur de leurs ouvriers. Ceux-là ne cachent pas leur préférence pour l'organisation autonome de l'assurance contre l'invalidité, en réunissant l'administration des pensions pour les invalides avec l'administration de leurs caisses de malades. Toutefois le projet du gouvernement impérial conteste aux caisses de malades les quatités nécessaires pour assurer un bon fonctionnement du service des pensions. «Déjà la grande diversté des caisses de malades, lisons-nous dans l'exposé des motifs, et la circonstance que leur composition varie considérablement, constituent ici un obstacle insurmontable. L'organisation nouvelle a besoin d'un porteur permanent, susceptible d'échapper au changement dans sa composition, dont la sécurité ne doit pas être lésée par le changement des

personnes. Ajoutez ensuite que de nombreuses personnes, soumises à l'assurance contre l'ivalidité, ne sont pas assujéties à l'assurance contre la maladie. Pour ces personnes il faudrait créer une combinaison subsidiaire, ou bien elles seraient à attribuer spécialement pour l'assurance contre l'invalidité à une caisse de malades.» Ni l'une ni l'autre mesure ne semble bien en faveur dans les sphères officielles.

Telles qu'elles fonctionnent aujourd'hui, toutes les caisses de malades ne présentent pas la sécurité désirable, ni les administrateurs voulus, pour se charger de l'assurance contre l'invalidité. La réunion des caisses de malades actuelles d'un district en un groupe unique, en vue du service des retraites, se heurte contre des difficultés d'exécution pratique. Abstraction du fait que les caisses pour les entreprises de construction et beaucoup de caisses de fabriques sont organisées seulement pour une durée passagère ou ne présentent pas les garanties indispensables pour le service des pensions, les caisses de secours libres sont par leur nature inaptes à entrer dans des unions pour l'assurance obligatoire contre l'invalidité. Ces caisses libres seraient tout d'abord à éliminer, d'ou résulterait une lacune béante dans l'organisation. Même en remédiant à cette lacune par des dispositions obligatoires, il faudrait encore créer des organes administratifs, avec des fonctionnaires salariés, pour la

gestion des capitaux accumulés en vue des rentes à servir dans un district étendu. De là des complications qui entraveraient souvent le fonctionnement normal des caisses de malades.

L'exposé des motifs du projet actuel rejette également l'idée de réunir dans une organisation unique et commune l'assurance contre l'invalidité, contre les accidents et contre la maladie. Malgré des affinités et des points de contact entre ces trois branches de la prévoyance, elles présentent pourtant des différences essentielles. Dans certains cas, comme quand il s'agit de décider si des personnes souvent malades sont à traiter comme invalides, les caisses de malades et les caisses de retraites peuvent avoir des intérêts diamétralement opposés. De plus, il n'est pas bon, pensent les rédacteurs du nouveau projet officiel, de supprimer des institutions comme les caisses de malades et les syndicats professionnels pour l'assurance contre les accidents, qui fonctionnent bien, malgré certains défauts de leur organisation. Rien ne prouve que l'organisation nouvelle mise à leur place fonctionnera mieux que les institutions existantes.

Une institution d'assurance unique embrassant toute l'étendue de l'Empire allemand pour le service des pensions de retraite, en place des offices organisés dans les Etats particuliers, entraînerait aussi des difficultés considérables à côté de réels avantages. Tout d'abord cet office central

exigerait un personnel tel qu'aucune des administrations de l'Empire n'en présente actuellement, sans compter l'appareil encore plus nombreux des fonctionnaires locaux, dans toutes les communes de l'Allemagne. L'exposé des motifs du projet de loi reconnaît lui-même les inconvénients de la création de cette armée de fonctionnaires de l'Empire. Que si, pour prévenir cette difficulté, l'office central de l'Empire était autorisé à utiliser les autorités communales et administratives des Etats particuliers, la subordination de fonctionnaires et d'autorités des Etats particuliers à l'office impérial de Berlin se heurterait contre d'inextricables contradictions. Comme les services administratifs établis dans les différents pays se trouvent déjà assez chargés de travail, ni les communes ni les administrations des Etats n'accueilliraient de bon cœur le surcroit de besogne causé par les affaires de l'office impérial. Cet office n'aurait pas non plus sur les administrations en question l'autorité voulue pour exercer sur elles une action immédiate. Déjà la surveillance des caisses de malade et des syndicats professionnels exercée par les autorités de police des Etats particuliers, au service de l'office central de l'Empire causa beaucoup de tracas, avec une paperasserie excessive. Augmenter encore les obligations de service des administrations particulières au compte de l'office impérial, ce serait provoquer des démêles,

des frictions suivant l'expression allemande, qu'il vaut mieux éviter dans l'intérêt de l'Empire et des Etats particuliers.

Pour toutes ces raisons, le Bundesrath s'est décidé à proposer l'organisation d'une série d'offices d'assurance particuliers, indépendants les uns des autres, ayant chacun la qualité de personnalité juridique pour un district déterminé. La délimitation de ces districts reste soumise à l'approbation du Bundesrath. Dans la règle, les districts des offices d'assurance doivent répondre à la division politique des Etats particuliers ou de leur provinces. De grands pays, comme la Prusse ou la Bavière, pourront avoir plusieurs offices provinciaux. Par contre, les Etats trop petits, dont les sujets à assurer ne sont pas assez nombreux, seront réunis pour un même office. Dans ce cas, l'assurance contre l'invalidité aura l'avantage sur l'assurance contre les accidents, telle que celle-ci fonctionne aujourd'hui, de réunir toutes les personnes à assurer sur le même territoire, sans distinction de profession. De cette manière, l'application de la loi et le paiement des contributions se trouveront facilités, surtout si les taxes à percevoir dans chaque localité ne présentent pas de différence pour les branches d'industrie diverses.

En ce qui concerne l'administration propre de ces offices d'assurance, le projet de loi soumis au Reichstag vise à l'union

organique d'une gestion autonome avec l'action administrative inévitable. Action administrative signifie ici intervention du gouvernement, avec application partielle des dispositions en vigueur pour les syndicats agricoles et forestiers pour l'assurance contre les accidents. L'autonomie des offices et l'intervention gouvernementale sont deux termes assez difficiles à concilier dans le langage ordinaire. Dans le projet du Bundesrath cela s'appelle: «Die freie Selbst-« verwaltung mit der sachlich unentbehr-« lichen behördlichen Einwirkung orga-« nisch zu verbinden. » Cela veut dire que les offices d'assurance contre l'invalidité doivent faire administrer leurs affaires courantes par des fonctionnaires de l'Etat, de la province ou du ressort pour lequel ils sont établis. Pour ce motif, ces fonctionnaires doivent présider le bureau, *Vorstand*, de l'office. Quant au reste, les intéressés participent à l'administration, réglée par des statuts spéciaux, comme pour les syndicats professionnels et les caisses de malades. Les statuts sont à fixer par une assemblée de délégués des intéressés, choisis par les comités des caisses de malades. Les délégués des intéressés, *Ausschuss*, contrôlent ou doivent contrôler l'administration courante et ont voix décisive dans certaines dispositions fondamentales. Comme les sociétés par actions, sous le régime actuel de la législation allemande, les délégués peuvent placer à côté du bureau un

conseil de surveillance et élire comme membres du bureau des ouvriers ou des patrons non fonctionnaires, susceptibles d'être rétribués ou non. On pense à Berlin que la composition du bureau par des fonctionnaires et des intéressés dans les offices d'assurance auront d'aussi bons résultats que dans les organes de l'administration autonome des cercles et des communes en Prusse. A la tête de l'administration des cercles en Prusse se trouve aussi un fonctionnaire rétribué, le Landrath, assisté d'un bureau formé par des notables du cercle, choisis par voie élective, et dont il est tenu d'exécuter les décisions.

Ainsi, les intéressés, ouvriers et patrons, sont appelés à prendre une part notable à l'administration de l'assurance. Devant participer aux charges de l'institution, les ouvriers doivent naturellement être entendus et pouvoir se rendre compte de l'administration. Ouvriers et patrons disposent dans le conseil d'administration d'un nombre de voix égal, d'après le projet du gouvernement. De même, dans les tribunaux d'arbitres, pour juger les différends. Si les ouvriers assurés ne sont pas représentés nécessairement au bureau, dans le *Vorstand* de l'office d'assurance, cela tient à ce que les affaires courantes ne sont conduites ni par les ouvriers, ni par les patrons, mais par le fonctionnaire public placé à sa tête. Puis les membres du bureau doivent toujours être en fonction, en raison de la

nature de leurs attributions, obligation incompatible pour l'ouvrier de profession. Néanmoins, l'admission des ouvriers au bureau est autorisée dans les cas où les conditions locales permettent cette admission ou quand les circonstances l'exigent. En outre, pour sauvegarder les intérêts de l'Empire et des autres offices d'assurance intéressés, le projet du Bundesrath prescrit la nomination de *Staatskommissaren*, doués de larges attributions et chargés notamment du contrôle de la gestion financière. Offices régionaux embrassant une province, un pays entier ou plusieurs petits Etats réunis, avec des statuts propres à chacun, à la tête de chaque office un bureau dont le président est fonctionnaire public, désigné par le gouvernement ; à côté du bureau un conseil d'administration électif, composé en nombre égal de patrons et d'ouvriers assurés ; un conseil de surveillance pris par moitié parmi les délégués des assurés et en dehors du bureau ; responsabilité du bureau et du conseil de surveillance pour une bonne gestion des affaires de l'office, dans la mesure des obligations d'un tuteur envers ses pupiles ; un commissaire de l'Etat, autorisé à participer avec voix délibératives à toutes les décisions des différents organes de l'institution, ainsi qu'aux réunions des tribunaux d'arbitres, telle sera ou doit être l'organisation de l'assurance des ouvriers contre l'invalidité et la vieillesse...

V

Pensions de retraite en Alsace

Avant de pousser plus loin ces études sur les moyens pratiques pour organiser l'assurance contre l'invalidité, voyons dans quelles conditions l'institution des caisses de retraite fonctionne déjà dans certains établissements de l'Alsace. Depuis longue date quelques grandes maisons ont institué pour leurs ouvriers des caisses de retraite subventionnées au moyen d'une participation aux bénéfices ou d'une contribution proportionnée aux salaires. Dans bien des cas, les patrons accordent de leur libre initiative pour le service des pensions de retraite plus que ne promet le projet de loi sur l'assurance obligatoire avec les contributions des ouvriers et les subventions de l'Etat. Sous tous les rapports, ces caisses de retraite instituées librement, sans ingérence de l'Etat, méritent la préférence sur les caisses obligatoires officielles. Au point de vue social, celles-ci ont surtout pour objet de généraliser une organisation qui ne fonctionne encore que dans des cas isolés.

Parmi les caisses de retraite établies en Alsace, il faut signaler au premier rang celle de la maison Hartmann et fils à Munster. Cette grande maison a réorganisé sa

caisse de retraite à la suite de l'introduction de la loi d'Empire du 15 juin 1883 sur l'assurance des ouvriers contre la maladie. Les statuts approuvés par le président de la Haute Alsace, le 23 décembre 1884, stipulent que la caisse a pour objet d'accorder aux ouvriers de la maison des secours temporaires et des pensions, quand ils deviennent invalides sous l'effet de l'âge ou d'infirmités corporelles. Pour fournir les ressources nécessaires pour ces charges, les patrons versent à leur caisse de retraite une subvention égale à 3 0/0 des salaires payés dans leurs établissements, tandis que de leur côté les ouvriers consentent de plus à une retenue de 1 0/0 sur les mêmes salaires. Ainsi les recettes de la caisse atteignent 4 0/0 des salaires annuels, plus le produit des amendes discplinaires, outre un versement une fois fait de 59,480 mark, solde disponible le 1er décembre 1884 de l'ancienne caisse de secours mutuels de la maison. Quant aux pensions accordées sous forme de rente mensuelle, elles s'élèvent de 180 à 480 mark par an pour les contre-maîtres, de 120 à 360 mark pour les ouvriers ordinaires et de 96 à 240 mark pour les femmes. Dans la fixation des rentes, on tient compte de l'état financier de la caisse, de la durée des services des candidats dans la maison, du salaire moyen de ceux-ci, de l'âge et de l'état de santé, ainsi que de la conduite dans le passé. Les pensions sont accordées d'ail-

leurs par le conseil d'administration de la caisse, tenu d'apprécier chaque cas particulier. Ce conseil d'administration tient au moins une assemblée générale chaque année. Les délégués à l'assemblée sont désignés par les sociétaires de la caisse des malades, tandis que le conseil d'administration se compose de représentants choisis par les patrons et par les ouvriers. D'après les comptes que j'ai sous les yeux, la caisse de retraite de la maison Hartmann et fils a payé en 1887 à ses ouvriers invalides des pensions pour une somme de 50,422 mark, tandis que ses recettes de l'année se composent comme suit :

Subvention des patrons 3 pour 100 des salaires, 38,003 m.

Contribution des ouvriers, 1 pour 100 des salaires, 12,668 m.

Produit des amendes diciplinaires, 1645 m.

Intérêts à 5 pour 100 du capital en caisse, 3600 m.

Soit total des rcettes, 55,916 m.

Le capital disponible à titre de fonds de réserve s'élevait au 1er janvier 1888 à 76,774 m.

A Pfastadt, la maison Schæfer et Ce, qui s'occupe de blanchiment, de teinture et d'impression sur étoffes, a une caisse de retraite dont le premier fonds provient d'un don de 115 000 fr. fait en 1875 p.r Henri Hæffely, fondateur de l'établissement. Selon le règlement en vigueur depuis le 1er mai 1875, « des pensions viagères seront accor-

dées aux contre-maîtres, ouvriers et ouvrières qui auront travaillé pendant cinq années consécutives dans l'établissement et y seront devenus invalides. L'article 2 du même règlement dit : « On appelle invalide celui qui ne peut plus travailler par suite de maladie incurable ou de vieillesse. L'incapacité de travailler sera constatée par le médecin de la caisse de secours et deux autres médecins désignés par les gérants. — Art. 3. Des pensions seront également accordées aux veuves, dont les maris ont travaillé pendant cinq années consécutives et jusqu'à leur décès dans l'établissement. — Art. 4. Enfin les orphelins de père et de mère, dont les parents ont rempli les mêmes conditions, toucheront aussi une pension.

Le taux des pensions chez MM. Schæffer et Cie peut être modifié en cas de besoin. Actuellement les ouvriers invalides, mariés ou veufs, avec enfants au-dessous de 16 ans, obtiennent une pension annuelle de 600 fr.; de 500 fr. seulement quand ils sont sans enfants ou avec des enfants au-dessus de 16 ans. Les ouvriers majeurs non mariés peuvent obtenir 400 francs, les ouvriers mineurs, 300 fr.; les orphelins de père et de mère, au-dessous de 16 ans, pour 5 enfants et plus, 500 fr., pour 3 à 4 enfants, 300 fr.; pour 1 et 2 enfants, 200 fr. Les veuves invalides avec enfants au-dessous de 16 ans reçoivent 400 francs, et 300 fr. avec enfants au-dessus de

cet âge ou sans enfant du tout ; les veuves valides, avec enfants de moins de 16 ans, 200 fr. les ouvrières invalides non mariées, de 200 à 300 fr., suivant leur âge. N'ont pas droit à une pension les veuves valides sans enfants ou avec enfants au-dessus de 16 ans, ainsi que les filles invalides qui se marient ou les veuves qui se remarient. Au fur et à mesure que les enfants dépassent leur seizième année, la pension des familles se réduit dans les proportions ci-dessus. Pendant leur période d'activité, les ouvriers de Pfastadt ne subissent d'ailleurs aucune retenue.

Ces ouvriers ont aussi une part aux bénéfices de la maison, outre les subventions accordées à la caisse de retraite. La méthode de participation mise en pratique par les chefs de l'établissement de Pfastadt tend à constituer pour le personnel employé une sorte d'épargne obligatoire, en rendant ses intérêts solidaires des intérêts des patrons. Voici comment s'exprime à ce propos le règlement de la caisse de prévoyance adopté depuis le 16 août 1875 par MM. Schæffer et Lalance :

Article 1er. — Afin de donner à leurs meilleurs contre-maîtres et ouvriers une preuve d'affection et de les attacher davantage à l'établissement, MM. Schæffer, Lalance et Ce se sont décidés à leur répartir chaque année une part du bénéfice net de l'inventaire.

Art. 2. — Les contre-maîtres et ouvriers

de première classe seront seuls appelés à participer à cette caisse; toutefois, leur nombre n'est pas limité et sera augmenté chaque année de ceux qui l'auront mérité par leur bonne conduite et leur zèle.

Art. 3. — Pour être de la première classe, il faut avoir travaillé depuis au moins trois ans consécutifs dans l'établissement, être âgé d'au moins vingt-cinq ans, avoir toujours eu une bonne conduite, ne jamais arriver au travail en état d'ivresse et se distinguer par son zèle et son application.

Art. 4. — Les gérants, sur le rapport des chefs d'atelier, arrêteront chaque année la liste des ouvriers de première classe; ils seront libres d'en augmenter le nombre et de rayer de la liste ceux qui, par leur conduite, n'auraient plus mérité d'y figurer ou qui auraient quitté leur travail sans autorisation.

Art. 5. — Après que l'assemblée générale aura approuvé les comptes de chaque inventaire, les gérants fixeront la somme à distribuer aux contre-maîtres et aux ouvriers de première classe, et cette somme sera répartie entre eux au prorata de leur salaire de l'année écoulée.

Art. 6. — A cet effet, un compte sera ouvert à chacun des intéressés sur un livre spécial, et la part revenant à chacun sera divisée en trois parties égales.

Pour les ouvriers de la fabrique de Pfastadt, la part de bénéfice à répartir entre

eux n'est pas fixée d'avance comme dans d'autres établissements, où la participation existe également. Les administrateurs se sont réservés provisoirement de déterminer cette somme chaque année, et ils n'intéressent aux bénéfices que des ouvriers de première classe. Visant un double but, cette dernière mesure permet d'abord d'augmenter la part de chacun par la limitation numérique des participants, puis elle excite l'émulation de ceux qui ne prélèvent rien : ceux-là sont amenés par le désir de la participation à rechercher leur admission dans la première classe. Sur un millier d'ouvriers occupés par la maison, on a commencé par admettre un dixième de l'ensemble, choisis parmi les meilleurs, les plus anciens et les plus rangés, sauf à élever progressivement ce nombre jusqu'au tiers. « Il a semblé suffisant, dit M. Auguste Lalance, dans un mémoire lu à la Société industrielle de Mulhouse, lors de son cinquantième anniversaire en 1876, il a semblé suffisant d'intéresser ce tiers qui constitue l'élément fixe et que l'on peut espérer conserver. Le reste, composé de nomades, d'enfants, de jeunes filles, est sans doute très intéressant ; mais il a fallu comparer les désirs avec la possibilité. »

La somme revenant à chaque intéressé proportionnellement à son salaire n'est pas remise en entier aux ouvriers participants. Elle se partage en trois parts égales, dont la première doit être distribuée en espèces,

la seconde portée au livrets de prévoyance remis à chacun des ayant-droit avec 5 °/. d'intérêt annuel, la troisième inscrite au crédit du compte de chaque bénéficiaire pour porter intérêt également. Seulement d'après l'article 11 des statuts : «Tout participant qui quittera l'établissement de son plein gré perdra sa somme en compte, et celle-ci reviendra à la masse et sera ajoutée à la somme à répartir l'année suivante, suivant l'article 5.» Cette dernière disposition s'explique comme suit : «Le paiement en espèces représente la jouissance immédiate ou tout au moins la disposition immédiate d'une partie de l'épargne acquise. Le livret de prévoyance constitue l'épargne certaine et forcée. La somme en compte, c'est le frein pour empêcher les départs irréfléchis.»

Une partie des bénéfices acquis peut ainsi être employée immédiatement pour les besoins du ménage ou constituer une épargne supplémentaire au gré de l'ouvrier. Le livret de prévoyance, où se trouve inscrit le second tiers des bénéfices, diffère du livret des caisses d'épargne ordinaires par les conditions de la liquidation. Le capital acquis par l'épargne doit être remis au titulaire seulement lorsqu'il est à présumer que le possesseur en fera bon usage, ou quand la maladie où le décès en exige le remboursement. Quant au troisième tiers porté en compte sur les livres de la maison, il met un frein à la tendance

de l'ouvrier de changer d'établissement pour le plus futile motif, sans profit pour lui et au détriment des ateliers dont il sort. Le règlement déjà cité ci-dessus ordonne qu'un comité consultatif de sept membres, nommés par les contre-maîtres et les ouvriers de première classe, décidera si la somme acquise par un participant, qui est renvoyé par suite de chômage ou à cause d'inconduite, fera retour à la caisse commune ou sera remise au titulaire. La liquidation normale s'effectue de droit, en cas de décès du titulaire, en cas de maladie incurable ou bien encore quand le titulaire atteint 60 ans révolus, ou 20 ans d'occupation continue dans la maison à l'âge de 45 ans. En somme, cette part au bénéfice se règle par le paiement d'un capital plus ou moins élevé, au lieu d'une rente annuelle.

En Alsace, la participation aux bénéfices, sous forme d'une répartition annuelle et règlementaire de sommes plus ou moins considérables prélevées sur le profit des entreprises et concédées aux ouvriers, n'existe pas dans beaucoup d'établissements. Beaucoup de maisons industrielles cependant intéressent leurs directeurs et leurs employés supérieurs aux bénéfices de l'exploitation. La plupart de celles qui accordent une part des profits à tous leurs ouvriers, en sus des salaires et de certaines gratifications, après un bon inventaire, préfèrent doter les caisses de prévoyance fondées en faveur du personnel des éta-

blissements en question. C'est ce que nous constatons chez MM. Steinheil, Dieterlin et C° à Rothau, ou bien encore dans les ateliers d'impression sur tissus de MM. Scheurer-Rott et C° et à la fabrique de produits chimiques de Thann.

Chez MM. Scheurer-Rott, la part sur les bénéfices attribuée aux différentes caisses de secours atteint 10 0/0. L'article 55 des statuts de la société stipule que le compte des institutions ouvrières « sera débité du montant des dépenses faites aux ouvriers et aux familles d'ouvriers, et des retraites à servir à d'anciens ouvriers ou contre-maîtres. Ces retraites, dont la quotité est fixée par les gérants, restent acquises aux ouvriers et aux contre-maîtres ayant atteint l'âge de 65 ans au moins et ayant à ce moment 30 ans au moins de services non interrompus dans la maison. A titre exceptionnel, des retraites moindres, temporaires ou définitives, pourront être accordées aux ouvriers vieux et infirmes qui ne rempliront pas les conditions sus-mentionnées, si les gérants jugent que la nature de leurs services pendant leurs années de travail à la fabrique les rend dignes de cette faveur. » Toutefois suivant le même règlement, quand le capital du fonds de retraite «sera arrivé à un chiffre tel que ses intérêts à 5 0/0 assurent pour une durée de cinq années le montant probable des pensions de retraite, l'assemblée générale, sur la proposition des gérants, aura à décider.

la création de nouvelles institutions en faveur des ouvriers, ou le partage entre ceux-ci d'une part des bénéfices annuels venant à ce compte. » En cas de liquidation de la société, le service des retraites est à assurer au moyen d'assurances sur la vie par tous les ayant-droit.

A la fabrique de produits chimiques, administrée par M. Scheurer-Kestner, membre du Sénat français, les statuts de la maison, après avoir doté les institutions de prévoyance, accordent de plus aux ouvriers une part directe dans les bénéfices. « Les contre-maîtres et ouvriers, entrés dans l'établissement avant le 1er avril de l'année courante et s'y trouvant encore à la clôture de l'exercice, reçoivent, en sus de leurs salaires, une part de 10 0/0 dans les bénéfices de l'établissement. Ces 10 0/0 seront prélevés sur les bénéfices, tels qu'ils seront constatés par l'inventaire et déterminés par l'assemblée générale des actionnaires, sous la seule déduction des intérêts et des 10 0/0 affectés au fond de réserve. » La répartition s'effectue en proportion de la somme des salaires de l'année et de la durée des services. Depuis l'application de cette mesure, les parts de bénéfices touchées par les ouvriers ont varié, à la fabrique de produits chimiques, de 16 à 314 fr. par année, la gratification moyenne dépassant 50 fr., pour la moitié des ouvriers occupés dans l'établissement. En outre, les statuts règlent ainsi les pensions viagères :

540 fr. par an aux ouvriers et aux contremaîtres, lorsqu'ayant atteint l'âge de 70 ans et 35 ans de collaboration, ils voudront cesser de travailler; 360 fr. par an lorsqu'ayant atteint l'âge de 70 ans et 30 ans de collaboration, ils cesseront leur travail, ou lorsque des blessures ou des maladies incurables, reçues ou contractées au travail, les mettront dans l'impossibilité de travailler; 240 fr. lorsque l'incapacité de travail provient d'infirmités ne résultant pas du travail, à condition d'avoir au moins dix années de service dans la maison. Pour les veuves des contre-maîtres et ouvriers ayant à leur décès au moins dix ans de service, les pensions sont fixées comme suit : 180 fr. lorsque la veuve atteint elle-même l'âge de 70 ans au décès du mari; 120 fr. lorsque la veuve a 60 ans lors du décès; 60 fr. lorsque la veuve a 45 ans au moins. Les veuves qui au décès de leur mari ont moins de 45 ans, et celles dont les maris comptaient moins de dix ans de collaboration, touchent un secours unique de 100 fr. Les hommes pensionnés qui prennent de l'ouvrage dans un autre établissement perdent leurs droits à la pension, ainsi que les veuves qui se remarient ou dont la conduite soulève des reproches. Dans les cas de besoin exceptionnel, non déterminés par les statuts, le conseil d'administration de la fabrique, ou ses délégués, peuvent accorder sur les fonds de la caisse des secours extraordinaires.

Pour assurer une rente aux ouvriers invalides, une Société d'encouragement à l'épargne s'est aussi constituée à Mulhouse, dans le but de provoquer les dépôts à la caisse de retraite de l'Etat. Simple intermédiaire entre l'ouvrier et la caisse officielle, elle reçoit les dépôts des personnes employées par les maisons associées et en soigne l'inscription, après y avoir ajouté, à titre de prime d'encouragement, une somme à peu près équivalante aux versements des ouvriers. Les promoteurs de cette association voulaient amener les ouvriers à consentir à une retenue sur leur salaire, assez faible pour ne pas leur être une gêne, assez forte pour produire une pension de retraite suffisant à les entretenir quand ils seront incapables de travailler. Qui ne le sait, dans les villes manufacturières, la plupart des ouvriers, quand ils n'ont plus la force de travailler, retombent à la charge de leur famille, souvent bien embarrassée de se suffire sans ce surcroit de dépense ? C'est le sort commun, partout où l'épargne n'existe pas et où les caisses de retraite font défaut, car tous les chefs d'industrie ne servent pas de pensions à titre gracieux. La plupart des malheureux, devenus incapables de gagner leur pain, restent ainsi livrés au hasard, à la merci des circonstances, obligés de tendre la main à la charité publique.

Onze maisons industrielles de Mulhouse s'associèrent donc, en 1851, en vue d'encourager les ouvriers à l'épargne et de leur

assurer une pension de retraite. Les ouvriers, à partir de dix-huit ans pour les hommes, et pour les femmes dès l'âge de seize ans, furent invités à verser 3 pour 100 de leur salaire à la caisse de retraite de l'Etat. Les fabricants associés s'engagèrent par acte notarié, à verser, dans une caisse commune, à leurs frais, une somme équivalente aux trois centièmes des salaires payés dans leurs établissements. A la retenue, subie par chaque ouvrier souscripteur, on voulait ajouter un supplément de deux tiers pris sur la caisse commune de l'association. De la sorte, les dépôts à la caisse de retraite, s'élevant à 5 pour 100 des salaires, devaient permettre aux intéressés de toucher un jour un revenu suffisant pour vivre. Les fonds restés disponibles dans la caisse de la Société d'encouragement étaient destinés, d'autre part, à couvrir les frais de gestion et à distribuer des secours immédiats aux ouvriers déjà vieux ou infirmes. Malheureusement l'œuvre de l'encouragement à l'épargne ne trouva pas le bon accueil désirable. Malgré tous les efforts des promoteurs, malgré toutes leurs précautions, malgré l'intérêt évident des ouvriers, cette combinaison ne réussit pas. Dix ans après la fondation de la Société d'encouragement, sur 7000 ouvriers occupés dans les établissements de l'association, 16 seulement avaient consenti à subir une retenue sur leur salaire pour s'assurer une pension de retraite.

Rien n'avait été négligé pour faire comprendre à chacun les avantages de cette institution. Comptes-rendus distribués dans les ateliers, conseils personnels des sociétaires, tout fut mis en œuvre pour multiplier les adhérents. Tant d'exhortations, fortifiées par des sacrifices si généreux, auraient dû produire un meilleur effet. Parmi les ouvriers, les uns prétendaient être rétribués trop faiblement pour supporter même une retenue minime; les mieux payés trouvaient dans leurs fantaisies un placement plus agréable.

A tous ou presque à tous manquait le souci du lendemain. Une partie des fonds de l'association, réservée pour des secours immédiats, servit à instituer un asile pour les vieillards. On construisit, au moyen de souscriptions fournies par une vingtaine d'établissements mulhousois, une maison bien aérée, disposée commodément, avec des dortoirs coupés par des cloisons, des réfectoires, des cuisines d'une propreté allant jusqu'à l'élégance. Tout cela pour recevoir une quarantaine de pensionnaires, recueillis, à titre gratuit, parmi d'anciens ouvriers, sans asile ou trop à charge à leurs enfants. Chose surprenante, l'asile ne fut pas plus recherché que les dépôts à la caisse de retraite. Un délégué de l'Académie des sciences morales et politiques, Louis Reybaud, qui visita Mulhouse en 1862, se montra fort supris de ces faits. Parlant de l'Asile des vieillards, dans un

rapport fait à l'Institut de France, cet économiste distingué dit : « J'ai pu m'assurer par mes yeux à quel point la vie y est bonne, entourée de soins, commode dans ses détails, allant jusqu'aux luxe pour les vivres, les vêtements, même pour les raffinements que l'on doit à la vieillesse. On était fondé à penser que l'entrée en serait recherchée et que l'enceinte en paraîtrait bientôt trop étroite. Les trente ou quarante lits qu'elle contient n'auraient jamais dû rester disponibles. A mon passage, neuf seulement étaient occupés et le nombre des pensionnaires n'a jamais été plus de 12 à 15. »

Après deux années d'essai, l'Association pour l'encouragement à l'épargne de Mulhouse dut reconnaître que son principal but était manqué. Trouvant inutile d'accumuler dans sa caisse des fonds sans emploi, les sociétaires décidèrent de réduire de 3 à 1 0/0 les versements sur les salaires des maisons associées à partir du 1er janvier 1854. Ces modifications furent approuvées par un décret impérial du 18 juillet 1860. Du reste, aucune des obligations primitives n'a été éludée. L'Association continue à pourvoir aux frais de l'asile comme au service des pensions, à rester aussi l'intermédiaire de ses rares déposants, en ajoutant le supplément promis au chiffre des dépôts. Dès la fin du second exercice, les fonds dans la caisse particulière de la société avaient atteint une réserve de 110,011 francs. Au 31 décembre 1887, à la suite de

modifications introduites dans les statuts et dans l'organisation primitive, l'actif de l'Association s'élevait à 181,515 fr., dont 169,659 fr. prix d'achat d'une inscription de 7450 fr. de rente à 3 0/0. Pour l'exercice 1887, la 37e année d'existence de l'œuvre, les recettes totales se sont élevées à 97.742 fr., dont 88,196 fr. représentent la subvention de 1 0/0 des salaires payés par les sociétaires aux ouvriers de leurs établissements. Sur ces recettes, on a employé 70,192 fr. pour des pensions à 387 ouvriers et ouvrières, puis 19,407 fr. pour l'asile des vieillards, 2927 fr. pour frais d'administration, le reste pour travaux de construction à l'asile. L'asile avait au commencement de l'année 30 pensionnaires et 26 à la fin, 2 admissions nouvelles, 5 décès et 1 expulsion. Pour les pensions à domicile, il y a eu 35 admissions dans le courant de l'année, contre 32 liquidations par suite de décès.

Nous reviendrons tout à l'heure sur l'organisation de la caisse de retraite en France. Notons encore ici qu'en Alsace les pensions aux invalides, là où elles étaient instituées, se trouvaient ordinairement réunies aux caisses de secours ordinaires, dont il a fallu les séparer depuis l'introduction de l'assurance obligatoire contre la maladie. Dans certains établissements, à Wesserling et au Logelbach entre autres, les ouvriers étaient depuis longtemps tenus de contribuer aux caisses de secours abu-

ventionnées par les patrons. La prospérité de ces caisses de secours a permis de servir aux sociétaires invalides des pensions de retraite allant de 150 à 600 francs. Au Logelbach, la caisse des pensions a été formée dans les établissements Herzog avec le fonds de réserve de l'ancienne caisse de secours, dont les intérêts sont maintenant distribués sous forme de rentes aux ouvriers incapables de travailler. En dehors du fonds de réserve, le chef de la maison accorde encore des subventions considérables pour augmenter le chiffre des pensions ou proportion des besoins. Dans d'autres cas aussi, comme à la manufacture de Rothau, les pensions viagères se fractionnent, quand les ouvriers sortis de la fabrique peuvent se livrer en dehors à un ouvrage encore fructueux. Cette combinaison donne également des résultats satisfaisants, avec l'élévation de la pension à mesure que l'incapacité pour un travail régulier augmente. Moyennant un secours modeste ou minime, l'ouvrier âgé et fatigué peut échanger le travail dans l'atelier contre une occupation plus facile, moins astreignante, sans rester entièrement à la charge de ses enfants. Toutefois ne l'oublions pas, partout où nous avons des caisses de retraite dans nos établissements industriels d'Alsace, le service fonctionne avec des subventions des patrons, non sur la base de l'assurance sur la vie réalisée par les primes versées par les ouvriers seuls.

VI

Caisse de retraite pour la vieillesse

—

Instituée en France par une loi du 18 juin 1850, la caisse nationale des retraites contre la vieillesse a pour objet de faciliter aux ouvriers et aux employés subalternes l'assurance d'une rente viagère, moyennant un prélèvement sur leur revenu. Depuis la promulgation de la loi pour l'institution de cette caisse, différentes modifications ont été introduites dans son organisation primitive. Actuellement la législation organique qui régit son service comprend : les lois des 18 juin 1850, 12 juin 1861 et le décret réglementaire du 27 juillet 1861, les lois des 4 mai 1864, 29 décembre 1882, 30 janvier 1884 et 20 juillet 1886, enfin le décret portant règlement d'administration publique du 28 décembre 1886. L'œuvre est gérée par l'administration de la caisse des dépôts et consignations, qui pourvoit aux frais de gestion. Une commission supérieure formée auprès du ministère du commerce est chargée de l'examen de toutes les questions qui concernent la caisse des retraites. Cette commission se compose de seize membres et présente chaque année au chef de l'Etat un rapport sur la situation de la caisse pour

être distribué au Sénat et à la Chambre des députés.

Primitivement la caisse pouvait recevoir les versements nécessaires pour garantir aux associés une rente annuelle de 1500 fr. Le maximum de la rente a dû être réduit toutefois à 1200 fr , afin de diminuer les sacrifices imposés par l'institution au trésor public. Les versements peuvent être faits soit à capital aliéné, soit à capital réservé, depuis 1 fr. au minimum jusqu'au maximum de 1000 fr. pendant une même année. Pourtant ne sont pas astreints à cette dernière limite : les versements effectués en vertu d'une décision judiciaire ; les versements effectués par une administration publique avec les fonds provenant des cotisations annuelles des agents non admis au bénéfice de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles ; les versements effectués par des sociétés de secours avec les fonds de retraite inaliénables déposés par elles à la caisse des dépôts et consignations. Jusqu'à concurrence de 360 fr. les rentes viagères constituées de la sorte sont incessibles et insaisissables. Quant au montant des rentes, il est calculé conformément à des tarifs tenant compte pour chaque versement : 1° de l'intérêt composé du capital fixé conformément au taux déterminé par un décret du chef de l'Etat rendu au mois de décembre de chaque année ; 2° des chances de mortalité, en raison de l'âge des déposants et de l'âge auxquel com-

mence la retraite, calculées d'après les tables de Deparcieux; 3° du remboursement, au décès, du capital versé, si le déposant en a fait la demande au moment du versement. Chaque déposant peut fixer, à son choix, l'entrée en jouissance de la pension à partir de chaque année d'âge accomplie depuis 50 jusqu'à 65 ans. Pourtant, dans les cas de blessures graves ou d'infirmités prématurées constatées régulièrement, entraînant incapacité absolue de travail, la pension peut être liquidée avant 50 ans, en proportion des versements faits avant cette époque. Les pensions liquidées ainsi peuvent être bonifiées jusqu'au maximum de 360 fr., à l'aide d'un crédit ouvert chaque année au budget du ministère de l'intérieur.

Les versements à la caisse de retraite peuvent être faits au profit de toute personne âgée de trois ans au moins. Pour les mineurs au-dessous de 16 ans, les versements doivent être autorisés par leurs parents ou leurs tuteurs. Un versement opéré avant le mariage reste propre à celui qui l'a fait. Les femmes mariées, quel que soit le régime de leur contrat de mariage, sont admises à faire des versements sans l'assistance de leur mari, de même que tout versement d'un des conjoints profite séparément à chacun d'eux par moitié. Peut, néanmoins, profiter uniquement à celui des conjoints qui l'effectue, un versement opéré après que l'autre conjoint a

atteint le maximum de rente ou quand les versements faits dans l'année au profit exclusif de celui-ci, antérieurement au mariage ou par donation, ont atteint le maximun des versements annuèls. D'un autre côté, le déposant marié justifiant, soit de sa sèparation de corps, soit de sa séparation de biens contractuelle ou judiciaire, sera admis à effectuer des versements à son profit exclusif. Enfin, d'après l'article 14 de la loi du 20 juillet 1886, « les étrangers résidant en France sont autorisés à faire des versements à la caisse des retraites pour la vieillesse aux mêmes conditions que les nationaux ».

Si le déposant, qui a stipulé le remboursement à son décès du capital versé, le demande, il peut à toute époque faire abandon de tout ou partie de ce capital afin d'obtenir une augmentation de sa rente jusqu'au maximum de 1200 fr. De même le donateur qui stipule le retour du capital, soit à son profit, soit au profit des ayants droit du donataire, peut faire abandon du capital pour augmenter la rente à lui, si la reserve a été stipulée à son profit. L'ayant-droit à une rente viagère, qui a fixé son entrée en jouissance à un âge inférieur à 65 ans, peut dans le trimestre avant l'ouverture de la rente, reporter sa jouissance à une autre année d'âge accomplie, sans que la rente puisse dépasser 1200 fr., ni qu'il y ait remboursement d'une partie du capital déposé. Si la réserve a été faite au

moment du dépôt, sans modification ultérieure, le capital déposé se rembourse aux ayants droit lors du décès du titulaire, avant ou après l'entrée en jouissance. En cas de déshérence et par l'effet de la prescription, s'il n'a pas été réclamé dans les 30 ans après le décès du titulaire de la rente, le capital réservé reste acquis à la caisse des retraites.

D'après le décret du 28 décembre 1886, portant règlement d'administration publique sur le fonctionnement de la caisse de retraite pour la vieillesse, les versements sont reçus à Paris par la caisse des dépôts et consignations; dans les départements par les trésoriers-payeurs généraux et receveurs particuliers des finances, ainsi que chez les percepteurs et les receveurs des postes. A la caisse des dépôts et consignations, il est tenu un grand livre sur lequel sont enregistrées les rentes viagères. Pour former un titre valable contre l'Etat, l'extrait d'inscription à délivrer à la partie doit être revêtu d'un visa du contrôle institué auprès de la caisse des dépôts et consignations. Chaque déposant reçoit aussi un livret sur lequel sont inscrits les versements par lui effectués et les rentes correspondantes. Quant aux fonds de la caisse nationale des retraites, ils sont employés en rentes sur l'Etat, ou valeurs du trésor. Sur la proposition de la commission supérieure et avec l'autorisation du ministre des finances, ils peuvent aussi être employés,

soit en valeurs garanties par le trésor, soit en obligations départementales ou communales. Les sommes nécessaires pour le service des arrérages sont déposées au trésor public en compte-courant, au taux d'intérêt fixé par le ministre.

La caisse nationale des retraites établit chaque année le bilan de ses opérations et le règlement d'administration publique du 28 décembre 1886 détermine les mesures pour l'exécution de la loi organique du 20 juillet précédent, qui abroge les lois précédentes touchant l'institution. Jusqu'en 1886, le taux de l'intérêt pour le calcul des rentes était de 5 0/0 par an. Comme les fonds versés à la caisse pour le service des pensions ne pouvaient être placés au même taux, l'Etat avait à supporter la charge de la différence. Aujourd'hui le taux de l'intérêt est réduit à 4 0/0 seulement, et ce taux à l'avenir doit être fixé chaque année par le placement des fonds reçus pendant l'exercice suivant. Au taux de 5 0/0 à intérêts composés et avec le capital aliéné, pour un versement annuel de 10 francs à partir de l'âge de 3 ans, toute personne assurée à la caisse des retraites obtenait une rente annuelle de 847 francs : 631 francs seulement avec le capital réservé, remboursable au décès du titulaire, comme le montre le tableau ci-contre. Si les versements annuels de 10 francs commençaient à l'âge de 20 ans, la pension se réduisait à 396 francs par an avec

le capital aliéné, et avec le capital réservé à 200 francs.

Dans le tableau qui suit, nous indiquons le montant annuel des rentes acquises par les assurés depuis l'âge de 50 ans jusqu'à l'âge de 65 pour des versements annuels de 10 francs à partir de 3 ans d'âge, montant qui varie suivant que les versements sont faits à capital aliéné ou à capital réservé. *(Voir le tableau I ci-contre)*.

Le tableau II indique le montant des rentes acquises pour tout versement de 100 fr. une fois fait, depuis l'âge de 3 ans jusqu'à celui de 65 ans, capital placé au taux de 5 °/. à intérêt composé.

Si les versements se font à capital réservé, le remboursement du prorata d'arrérages échus au décès d'un rentier, assuré à la caisse des retraites, s'effectue sur la production des pièces justificatives exigées pour ce remboursement. Quant à la liquidation de la rente viagère à laquelle le déposant a droit, elle ne peut avoir lieu en principe qu'à l'époque déterminée pour l'entrée en jouissance. Cette liquidation définitive, distincte de la liquidation éventuelle établie après chaque versement, a lieu dans les bureaux de la direction générale quand le titulaire adresse son livret accompagné de son certificat de vie et d'une demande indiquant la localité où il désire toucher les arrérages de sa rente viagère. Dans le cas de blessures graves, ou d'infirmité prmaturée, entraînant une

incapacité absolue de travail, la liquidation de la rente viagère peut être accordée, en ne s'appliquant pourtant qu'aux versements antérieurs à l'accident qui la motive. Le chiffre de la rente est alors fixé d'après le tarif, en raison de l'âge et en proportion des versements effectués.

D'après le rapport de la commission supérieure, présidée par M. Hippolyte Maze, que nous trouvons reproduit page 50 de la livraison de janvier de la *Revue des institutions de prévoyance*, la caisse nationale des retraites a reçu en 1886 un total de 633,584 versements, s'élevant ensemble à........................ fr. 49.212.515

contre une somme de francs 40.830.964 fournis en 1885 par 611.409 versements. De plus, la caisse a perçu pour arrérages de rentes, intérêts de retards, remboursements de rentes 3 0/0 amortissables................	»	28.921.577
Le total des recettes s'est élevé ainsi à	fr.	78.134.092
auquel il faut ajouter le reliquat non employé en 1885....................	»	70.614.080
Soit.....	fr.	148.748.172

Sur cette somme il a été payé :
pour remboursement après décès de capitaux réser-

vés	fr.	9.688 845
pour remboursement de versements irréguliers..	»	172.677
pour paiement des rentes viagères	»	26.859 959
Soit ensemble	fr.	36.721.281

La diférence entre les recettes et les dépenses s'élevant à ...... fr. 112.026.898

a été employée en exécution de la loi du 1er mai 1886 à l'achat de 1.879.699 francs de rente 3 pour 100 pour	»	49.999.993
En sorte que le solde non employé au 31 décembre 1886 était ainsi de	fr.	62.026.898

Cette somme représente le solde créditeur du compte courant avec le Trésor public. Pendant l'année 1886, on a inscrit au grand livre de la caisse des retraites une somme de 3.262.869 fr. de rentes au nom de 24.053 parties. L'augmentation des versements en 1886, par rapport aux exercices précédents, porte principalement sur les versements à capital aliéné. Quant aux versements opérés sur les sociétés de secours mutuels approuvées, au moyen d'un prélèvement sur leurs fonds de retraites, en exécution du décret du 27 avril 1856, à l'effet de constituer des pensions en faveur de leurs memberes, elles ont atteint en 1886 la somme de 5.927.553 fr. répartis entre 3660

sociétaires soit 613.259 fr. de plus qu'en 1885, tandis que sous l'empire du tarif 5 pour 100 en 1882 elle est restée à 1.903.032 fr. plus bas.

Devant désormais pourvoir au paieemnt des rentes viagères au moyen de ses propres ressources, la caissee des retraites pour la veillesse a vu augmenter beaucoup sa responsabilité. Pour établir l'équilibre entre ses ressources et ses charges, et afin de faire disparaître de la comptabilité les causes d'erreurs survenues par suite de l'incendie de ses archives, en 1871, il lui a fallu procéder à un arrêté général des comptes individuels. Ce travail n'était pas encore terminé lors du dépôt du rapport sur la situation pendant l'exercice 1886. Par suite, la situation financière de la caisse pour ce dernier rapport n'a pû être dressée qu'en ajoutant les résultats constatés en 1886 à ceux obtenus antérieurement. « Toutefois, lisons-nous dans ce rapport, la caisse des retraites ayant été autorisée, par décret du 27 décembre 1887, à faire usage d'une table de mortalité rectifiée d'après les observations recueillies par ses propres déposants, cette table a été substituée à celle de Deparcieux pour la détermination de la valeur des rentes à inscrire et des capitaux à rembourser à partir du 1er janvier 1887 et de la valeurs des rentes actives en cours au 31 décembre 1886. » Afin d'éviter les mécomptes provenant des variations du marché, on a laissé, dans l'établissement de la situation financière de

la caisse, un écart de un quart pour cent entre le taux de la capitalisation de l'actif et celui du passif. Les rentes du portefeuille ont été capitalisées ainsi à 4 1/4 0/0 et an a calculé au taux de 4 0/0 la valeur du passif. Dans ces conditions la situation financière de la caisse des retraites présente un total de 25,196,212 francs de rentes diverses, de 4 1/2 à 3 0/0 existant en portefeuille au 31 décembre 1886.

Capitalisées au taux de 4 1/2 0/0, ces rentes, en y comprenant la portion du coupon acquise depuis la dernière jouissance et la prime à réaliser sur le 3 0/0 amortissable, représentent une somme de francs 620,468,191 fr. En y ajoutant le solde en compte courant au Trésor public, francs 62,026,898, on obtient une somme de francs 682,495,089, formant l'actif de la caisse au 31 décembre 1886. Son passif, par contre, comprend : 1° les paiements restant a faire sur le passage échu antérieurement au 31 décembre 1886, somme égale à la différence entre le montant du passif échu, 474,680,937 fr., et 449,306,339 fr., valeur des rentes inscrites et des capitaux remboursés au 31 décembre 1886 ; 2° le passif à échoir, ramené à sa valeur actuelle par l'escompte à l'aide du tarif 4 0/0 établi d'après la table de mortalité de la caisse nationale des retraites ; la valeur au 31 décembre 1886 des rentes actives au cours calculé au moyen du tarif 4 0/0, d'après la table de mortalité de la caisse nationale

des retraites. Somme toute, l'excédent de l'actif sur le passif au 31 décembre 1886 atteignait 58,590,033 fr., soit une diminution de 7,844,543 fr. par rapport à celui de 1884. Cette diminution a pour cause la substitution du tarif 4 0/0, d'après la table de mortalité de la caisse nationale des retraites aux deux tarifs employés en 1884, puis la consolidation de 1,879,699 fr. de rentes 3 0/0 perpétuelles de 49,999,993 fr. prélevés sur le compte courant de la caisse avec le Trésor public.

Ajoutons que la situation financière de la caisse des retraites, telle qu'elle ressort de l'exposé fait dans le rapport de la commission de surveillance, ne doit pas être considérée comme ayant un caractère définitif. Selon la propre expression de ce rapport, « elle sera nécessairement modifiée par les données obtenues au moyen du relevé général des comptes individuels, destiné à faire disparaître les erreurs que l'incendie des archives a pu introduire dans la comptabilité, erreurs dont la naturenon plus que l'étendue ne peuvent être appréciées tant que le travail ne sera pas complètement terminé ». Il convient aussi de faire remarquer que la conversion en rentes 3 0/0 opérée en exécution des lois et décrets du 7 novembre 1887 de 1,236,658 francs de rentes 4,5 0/0 ancien ou 4 0/0 a eu pour effet de diminuer l'actif de la caisse des retraites d'une somme de 5 millions et plus, postérieurement à l'arrêté de

comptes établi à la date du 31 décembre 1884 : la réduction serait de beaucoup plus importante si une mesure analogue était appliquée au fonds 4 0/0, de 1883, qui représente dans le portefeuille de la caisse une somme de rentes de 9,585,182 francs. Néanmoins, la réserve, dont l'article 9 de la loi de finance du 30 janvier 1884 a doté la Caisse nationale des retraites suffit pour lui permettre de faire face à tous ses engagements, sans recourir désormais à la garantie de l'Etat. Telle qu'elle est, elle a rendu et continue à rendre en France de signalés services pour l'objet en vue duquel elle a été instituée. Aussi bien, regrettons-nous que l'Allemagne n'ait pas fait l'essai d'une institution analogue, avant de recourir à l'assurance obligatoire avec subvention de l'Etat. La somme des pensions payées en 1886 a atteint 26,859,759 francs et le montant des remboursements après décès, de capitaux rervés a été de 9,688,844 francs pour cette même année.

VII

Baisse du taux de l'intérêt

La caisse des retraites pour la vieillesse en France, après avoir fixé à 5 0/0 l'intérêt annuel des capitaux versés pour assurer les rentes promises à ses clients, a réduit aujourd'hui à 4 0/0 le taux de l'intérêt des versements effectués en vue de ces rentes. En Allemagne le projet de loi pour l'assurance obligatoire contre l'invalidité admet 3,5 0/0 d'intérêt annuel comme base de l'institution des pensions de retraite en faveur des ouvriers devenus incapables de travailler. Par suite de la garantie dont il a pris la charge, l'Etat français supporte la perte résultant du rendement moindre des primes reçues pour les pensions dues aux assurés de la caisse des retraites. Si les capitaux placés à intérêt rapportent de moins en moins, comment feront les offices d'assurance à établir dans les différents pays allemands pour le service des rentes dues sur la base de 3,5 0/0 d'intérêt, à la multitude de tous leurs assurés ? Lors de la première lecture au Reichstag du projet à l'ordre du jour, j'ai insisté sur la nécessité de tenir compte de la baisse du taux de l'intérêt pour la fixation des pensions. La baisse du taux de l'intérêt ne peut être négligée dans les calculs touchant les engagements à contracte.

Déjà au dernier siècle, les caisses de retraite en Allemagne prenaient la base de 3 0/0 d'intérêt seulement pour l'établissement des pensions. Baser sur le même taux aujourd'hui les obligations de l'assurance contre l'invalidité, par suite de l'augmentation des capitaux disponibles et de l'accroissement continu de l'épargne, c'est exposer à de grands risques les pensions à servir d'ici trente à cinquante ans ! Dès maintenant les titres de rentes 3 0/0 sur l'Etat d'Alsace-Lorraine sont cotés à 96 et arriveront au pair avant peu. Le pair est dès maintenant dépassé par les consolidés anglais. A moins de guerres destructives, le taux de l'intérêt descendra au-dessous de 3 0/0 pour les placements sûrs, au commencement du siècle prochain. Sans examiner ici la question de la légitimité de l'intérêt du capital, contestée par Aristote et par Proudhon, par les socialistes de nos jours et par certaines doctrines religieuses à leur origine, par le christianisme et par l'islamisme particulièrement, voyons comment le taux de l'intérêt a varié dans le passé, afin d'apprécier son mouvement probable à l'avenir.

Aristote condamne l'intérêt par la raison que l'argent n'enfante pas son pareil. Jamais un écu n'en a fait un autre : *nummus nummum non parit*. C'est pourquoi les anciennes civilisations et les socialistes de nos jours prohibent l'intérêt des capitaux comme une chose contre nature.

Longtemps le *foenus*, prêt à intérêt a été interdit dans Rome ancienne. L'austère Caton, convaincu d'usure comme simple particulier, reprouvait comme homme public le prélèvement d'un intérêt sur l'argent prêté. *Majoresitain legibus posuerunt furem dupli condemnari, foenatorem quadrupli*, disait ce législateur : nos ancêtres ont établi par des lois que le voleur sera tenu à une restitution du double, le prêteur à intérêt à une restitution quadruple ! Moins exclusives, nos lois contemporaines autorisent le prêt à intérêts, en fixant un taux maximum dans beaucoup de pays. Dans son *Essai sur la répartition des richesses*, M. Leroy-Beaulieu explique scientifiquement la légitimité du paiement d'intérêts sur les prêts, comment le taux même de ces intérêts diminue avec l'accroissement de l'épargne. « L'intérêt des capitaux, dit l'éminent économiste, page 237, de son livre, est le lien des sociétés modernes. Il rattache entre-eux les individus, et les nations entre-elles. Plus une société se civilise et progresse, plus les relations de prêteur et d'emprunteur se multiplient. « Ce qui justifie l'intérêt, c'est le service rendu à l'emprunteur par le capital prêté, par l'utilité sociale qui en résulte. Mais par contre l'accumulation des capitaux, l'abondance de l'argent rendu disponible sous l'effet de l'épargne réduit naturellement le prix du prêt.

L'histoire nous renseigne sur les variations du taux de l'intérêt. Ainsi la loi des

Wisigoth permettait 12,5 °/. d'intérêt pour les prêts d'argent et 50 °/. pour les prêts de marchandises. Au XIIIe siècle, les lombards et les juifs prélevaient en France 20 °/. par an en moyenne. Dans le nord de l'Italie, au XIVe siècle, l'intérêt allait de 10 à 20 °/. ; jusqu'à 60 et 70 dans le Rheingau à la même époque, avec les taxes dues au fisc épiscopal. De notre temps, nous avons vu en Turquie et en Egypte l'intérêt s'élever de 20 à 40 °/. : les bons du trésor d'Ismaïl Pacha, le Khédive destitué se sont escomptés à 25 °/., avant toute réduction des intérêts de sa dette consolidée. Pendant mes voyages sur les bords du Nil, j'ai ouï parler de 40 à 50 °/. demandés aux pauvres fellahs par leurs prêteurs grecs, avec gages sur les récoltes, pour l'argent fourni pour le paiement de l'impôt foncier. Dans ces rémunérations énormes la prime destinée à couvrir des pertes possibles entre pour une forte part, comme il arrivait dans une moindre proportion en Algérie et dans certaines colonies à une époque encore récente. Pourtant sous l'empereur Claude dansle monde romain déjà, le taux de l'intérêt était de 6 °/. seulement. Même Justinien n'autorisait les *personæ illustres* à prêter à plus de 4 °/. l'an. Au XVIIe siècle, en Angleterre, sous la reine Anne, l'intérêt légal était fixé à 5 °/., tandis que sous George II il descendit à 3 °/. pour les placements sûrs. En Hollande, du temps de Louis XIV, l'argent placé rapportait 2 °/. à peine, com-

me en Europe à la même époque. Quand le taux de l'intérêt descend si bas, le nombre des rentiers oisifs ou fainéants diminue. La diminution du taux de l'intérêt n'est donc pas un mal social.

Trois raisons déterminent la diminution du taux. En premier lieu une sécurité plus grande des transactions, en second l'accroissement continu de l'épargne, en troisième, la moindre productivité des nouveaux capitaux créés. L'accroissement de la sécurité a pour effet d'écarter ou d'annuler la part de la prime d'assurance, autrefois considérable dans la fixation de l'intérêt. Puis, toutes les institutions de notre civilisation moderne tendent à rendre l'épargne plus active et plus commune, plus rapide que la production. Enfin, au delà d'une certaine limite, l'emploi du capital acquis devient de moins en moins rémunérateur. Suivant la remarque de M. Leroy-Beaulieu, « quand la Société a déjà profité de nombreuses améliorations, il devient plus difficile, il deviendra peut-être un jour impossible d'en effectuer de nouvelles qui soient considérables » Ainsi pour les chemins de fer de France et d'Allemagne, il n'y a pas de doute que les capitaux consacrés à l'ancien réseau n'aient été trois fois, quatre fois, dix fois, vingt fois peut-être plus productifs que ne le sont les capitaux employés pour le second réseau ou qui seront absorbés par le réseau tertiaire. Ces différentes causes d'a-

baissement n'agissent pas toutes avec une force égale dans tous les temps. A certains moments, des causes passagères, peuvent aussi produire des effets contraires à la réduction.

La transformation de l'industrie par l'application des procédés mécaniques, vers le milieu du siècle actuel, en même temps que la création des moyens de transport plus rapides et moins chers, a amené de nouveaux emplois très productifs des capitaux disponibles suivis d'un relèvement temporaire du taux de l'intérêt, comme les guerres et les grands emprunts d'Etats. Tout particulièrement les ruines et les destructions de l'année terrible, pendant et après la guerre de France, qui a fait passer l'Alsace-Lorraine à l'Allemagne, l'argent a renchéri pour quelque temps. Stuart Mill affirme nettement que sans les guerres du premier empire, sans l'émigration des capitaux européens en Amérique et en Australie, sans l'expansion du commerce international à la suite des chemins de fer et des télégraphes électriques, le taux de l'intérêt serait tombé à 1 0/0 dans la Grande-Bretagne. Ce rendement de plus en plus faible des capitaux acquis, pour une même somme d'argent, aura pour effet l'état stationnaire, résultat de « l'inévitable nécessité de voir ce fleuve de l'industrie humaine aboutir à une mer stagnante », avenir des sociétés humaines. Prise dans un sens absolu, l'expression d'état stationnaire

serait inexacte, parce que les inventions mécaniques et les découvertes de la science ne s'arrêteront jamais, aussi longtemps que l'humanité règnera sur la terre. Aux yeux de Stuart Mill toutefois, cet état parait le meilleur pour la nature humaine, celui dans lequel personne n'est riche, ou personne n'aspire à devenir plus riche ni ne craint d'être renversé par les efforts que font d'autres pour se précipiter en avant.

C'est un fait inéluctable, la baisse du taux de l'intérêt amène nécessairement un rapprochement des conditions sociales et exerce une influence considérable sur les relations des individus et du gouvernement. Coïncidant avec la hausse des salaires, elle facilite à la classe ouvrière l'acquisition d'une modeste aisance, mais rend l'acquisition de la richesse plus difficile. Son influence éminemment égalitaire tend d'une part à diminuer les avantages propres aux capitalistes et aux rentiers; d'un autre côté elle promet à l'agriculture les capitaux indispensables pour les entreprises d'amélioration. Du moment où l'épargne ne trouvera plus dans les opérations financières et industrielles une rémunération supérieure, elle reviendra à la terre moyennant 2 à 3 0/0 d'intérêt annuel. Autrefois, quand les placements mobiliers étaient peu répandus, nos pères se contentaient bien d'un intérêt de 2,5 à 3 0/0 en employant leurs économies à l'achat de terre. Aujourd'hui, également, les de-

posants aux caisses d'épargne tirent au plus 3 0/0 de leurs dépôts. Le revenu de 2.5 à 3 0/0 jugé minime pour les gens riches, habitués à un rendement supérieur, suffit à la masse du peuple. Par l'abaissement de l'intérêt des capitaux, la nature travaille à la libération graduelle, sinon totale des débiteurs ; en diminuant les avantages des créanciers, elle tend à rétablir l'équilibre des conditions, à amener une égalité plus grande. Avilissement des capitaux, renchérissement du travail, tel apparait le double mouvement de la civilisation, mouvement dont l'un des effets réduit le nombre des oisifs héréditaires. Cette marche de la civilisation est conforme à la justice, parce qu'elle améliore le sort de l'homme qui travaille et qui paie actuellement son pain par ses sueurs. Seulement si le taux de l'intérêt, descendu déjà au-dessous de 4 0/0 pour les placements sûrs, doit continuer à se réduire à moins de 3 0/0 au commencement du siècle prochain, on se demande comment les offices d'assurances contre l'invalidité, dont les opérations se basent sur 3,5 0/0 d'intérêt, suffiront à leurs engagements pour le paiement des rentes d'un montant fixe. Diminuer le montant des rentes ou élever les primes à payer par les assurés, voilà l'alternative, il faudra se résoudre, à moins que l'Etat ne compense, au moyen de nouveaux impôts, la moins-value sur deux à trois milliards de capitaux placés !

VIII

Étendue de l'assurance

—

Avec l'étendue à donner à l'assurance contre l'invalidité en Allemagne, le capital à réunir pour le service des pensions de retraite doit s'élever à 2,313 millions de marcs dans quatre-vingts ans. Ce n'est pas tout à fait l'équivalent des dépôts dans les caisses d'épargne en ce moment, dépôts que le *Reichsanzeiger* porte à 2,672,697,693 marcs à la fin de l'année 1888, pour l'ensemble des pays de l'Empire allemand. La somme d'un milliard de marcs sera atteinte dans l'espace de dix-sept ans par le fonds de réserve, placé à intérêts composés au taux de 3,5 pour 100 par an, dans l'hypothèse d'ailleurs contestable, que tout le capital réservé puisse se placer à ce taux, avec un effectif de 11,018 000 personnes assurées payant ensemble 80,216,990 marcs de primes annuelles. Quant au montant des rentes à payer aux invalides pensionnés, les rédacteurs du mémoire sur les charges de l'assurance l'évaluent à 7 millions pendant la première année pour s'élever au bout de quatre-vingts ans à 158 millions, quand l'assurance fonctionnera intégralement, avec la subvention de l'Empire en sus.

Toutes ces évaluations, il est vrai, sont seulement des approximations basées sur des données hypothétiques. Nous venons de voir que l'hypothèse du maintien du taux de l'intérêt à 3,5 0/0 d'ici quatre-vingts

ans manque de fondement et se trouve absolument contredite par les faits. Rien ne garantit non plus que le montant des pensions à payer restera dans les limites prévues dans le mémoire officiel, page 181, ni que la proportion des invalides sera de 113 0/00 des personnes assurées quand l'institution sera entrée en plein exercice. Dans tous les cas, si l'institution de l'assurance contre l'invalidité peut se soutenir dans les conditions du projet de loi du 22 novembre 1888, le nombre de personnes à assurer dépassera de beaucoup le chiffre actuel, vu l'accroissement de la population. Puis avec la diminution du pouvoir de l'argent, suivant l'expérience acquise depuis un siècle, le montant des pensions promises ne répondra plus du tout à sa valeur présumée actuelle et deviendra tout à fait insuffisant pour assurer l'existence des invalides pensionnés. Pas n'est besoin d'être prophète, ni d'avoir une perspicacité extraordinaire, pour reconnaître que dans les termes où il se présente, le projet soumis au Reichstag restera impuissant à réaliser les promesses faites aux populations ouvrières.

Que l'organisation projetée repose sur des bases incertaines, le mémoire joint au projet de loi adopté par le Bundesrath et soumis au Reichstag n'en disconvient nullement. Nous y lisons page 181, à propos de l'évaluation du capital nécessaire pour assurer le service des pensions :

« Von grossem Interesse ist es, zu wissen, bis zu welchem Betrage dieses Kapital allmälig anwachsen wird. Eine zuverlässige Berechnung dieses Betrages ist indessen nicht möglich. Einerseits ist nicht vorauszusehen, welche Abänderungen die späteren regelmässigen Revisionen der Beiträge ergeben werden, andererseits fehlt auch jeder Anhalt dafür, welche Verschiebung in den Ortslöhnen eintreten wird und ob und wie viel Personen, welche in Folge Aufgebens einer die Versicherungspflicht begründeten Beschäftigung dem Versicherungszwange entzogen werden, von der ihnen nach dem Gesetzentwurf zustehenden Berechtigung gegen Zahlung der vollen Beiträge die Versicherung freiwillig fortzusetzen, Gebrauch machen werden. Man muss sich deshalb mit einer annähernden Schätzung des gedachten Kapitals begnügen. »

Ces évaluations approximatives fixent le montant des pensions, de la subvention de l'Empire et du capital placé comme suit:

Années d'exercice	Part de l'assurance	Part de l'Empire	Capital placé à intérêt
1	7.660.000 m.	3.830.000	73.83 millions
2	9.700.000	4.850.000	143.16 »
2	13.520.000	6.760.000	221.21 »
4	17.020.000	8.510.000	293.26 »
5	20.220.000	10.110.000	364.57 »
6	25.220.000	12.610.000	433.29 »
7	31.760.000	15.880.000	497.76 »
80	158.460.000	79.230.000	2.313.76 »

Un second mémoire, joint au rapport de la commission du Reichstag chargée de l'examen du projet sur l'organisation de l'assurance constate l'impossibilité de fixer exactement le montant des primes à verser par les assurés. Il dit page 301 : « Wie « hoch der mittlere Jahreslohn (§ 18) wel-« cher der Bemessung der Renten zu « Grunde zu legen ist, in jedem Jahr sich « stellen wird, lässt sich nicht ermitteln. « Derselbe wird innerhalb der einzeln Ver-« sicherungsanstalten vom Reichsdurch-« schnitt wesentlich abweichen, je nach-« dem die eine Versicherungsanstalt mehr « hochgelohnte und in höheren Altersjah-« ren stehende Arbeiter aufzuweisen hat « als die andere. Die Höhe der in den ein-« zelnen Lohnklassen erforderlichen Wo-« chenbeiträge kann demgemäss mit Si-« cherheit nicht bestimmt werden. » Et plus loin : « Zur Ermittelung der Alters-« gruppirung für die einzelnen Lohnklas-« sen und zur Ermittelung der Zahl der « in den letzteren vorhandenen versicher-« ten Personen fehlt aber eben das statis-« tische Material. »

D'où cette déclaration catégorique qu'aussi longtemps que les données statistiques précises manqueront sur le salaire des personnes assurées suivant les groupes d'âge le montant des primes à payer pourra être évalué seulement d'une manière approximative : « So lange genaue statistische « Daten über den nach § 18 der Bemes-

« sung der Rente zu Grunde zu legenden
« mittleren Lohn, beziehungsweise über
« die Verschiedenheit der Altersgruppirung
« nicht vorliegen, kann desshalb nur von
« einer annähernden Schätzung der Höhe
« des voraussichtlich erforderlichen Bei-
« trags die Rede sein. Für diese Schätz-
« ung wird man bei dem Mangel jeder an-
« deren Grundlage bis auf Weiteres die
« Gesammtheit der Versicherten im Rei-
« che geltende Alterscombination auch
« für jede Lohnklasse zu Grunde legen
« und den Rechnungsergebnissen für die
« höheren Lohnklassen einen besondern
« Sicherheitsfactor zuschlagen müssen.»

Impossible de fixer exactement les primes à payer par les assurés, ni de déterminer le montant précis de toutes les charges de l'assurance, sans connaître l'âge et le nombre des personnes à assurer. En ce qui concerne l'étendue de l'assurance ou le nombre des personnes à assurer, le § 1er de la loi impose l'obligation à tous les individus travaillant moyennant salaire, comme ouvriers, compagnons, aides, apprentis ou domestiques, dont le gain annuel ne dépasse pas 2000 mark, y compris les marins embarqués sur des navires allemands et les artisans n'occupant pas régulièrement un ouvrier au moins. On peut évaluer l'âge des assurés d'après le recensement professionnel du 5 juin 1882, en considérant toutefois que le nombre des assurés augmente naturellement avec l'ac-

croissement de la population. Suivant le mémoire joint à l'exposé des motifs du projet de loi sur l'assurance obligatoire contre l'invalidité, page 159. le nombre de 11,018,000 personnes à assurer en 1889 a été fixé à l'aide des résultats de la statistique des professions. Les rédacteurs du mémoire admettent pour leur évaluation que sur les individus recensés dans les différentes classes, il faut considérer comm soumis à l'assurance :

« 1° von der Berufsabtheilung A (*Land-* « *und Forstwirthschaft, auch Thierzucht* « *und Fischerei)* alle Personen mit Aus- « schluss der Selbständigen (a), ihrer An- « gehörigen (c 1) und einer auf 5/6 bemes- « sene Zahl der Forstbeamten;

« 2° von des Berufsabtheilung B (*Indus-* « *trie, einschliesslich Bergbau und Bau-* « *wesen)* alle b- und c- Personen (die ver- « hältnissmässig wenig zahlreichen Beam- « ten der Reichs-, Staats- und Kommunal- « Betriebe lassen sich nicht ohne weiteres « ermitteln und sind daher mit einbe- « zogen);

« 3° Von der Berufsabtheilung G (*Han-* « *del und Verkehr einschliesslich Gast-* « *und Schänkwirtschaft*) alle b = und c = « Personen mit Ausschluss der Eisenbahn-, « Post- und Telegraphen-Beamten, jedoch « mit Einchluss der Personen unter G 15 a « (See- und Küstenschiffart);

4° Von den Berufsabtheilungen D (*Häus-* « *liche Dienstleistungen* und Lohnarbeit

« wechselnder Art) und G (*in der Haus-*
« *haltung iher Herrschaft* LEBENDE DIE-
« NENDE *für häusliche* (nicht gewerbliche
« *Dienste*) alle Personen;

« Endlich 5° Von den Berufsatheilungen
« E (*Staats-, Gemeinde, Kirchen-, etc.,*
« *Dienst, auch sogenanntefreie Berufsar-*
« *ten*) die Personen unter E 3 c, E 4b, E 5
« und c. »

La clarté n'est pas la qualité maîtresse des documents législatifs soumis au Reichstag allemand. Involontairement cette remarque se présente à quiconque étudie les documents en question. C'est sur la base des données ci-dessus que le nombre des personnes à assurer contre l'invalidité à la date du recensement du 5 juin 1882 a été fixé ou évalué à 10,795,735, répartis entre les différents âges comme suit :

Age	Hommes	Femmes
Moins de 15 ans	244,947	151,199
De 15 à 20 ans..	1,470,564	1,116,048
De 20 à 30 ans..	2,069,157	1,211,841
De 30 à 40 ans..	1,413,610	368,740
De 40 à 50 ans..	1,000,128	296,392
De 50 à 60 ans..	618,439	239,070
De 60 à 70 ans..	335,394	143,134
Au-dessus de 70 ans..........	79.969	37.113
Ensemble....	7,232,208	3,563,527

Dans le total des hommes soumis à l'assurance obligatoire figurent 269,871 militaires âgés de 18 à 25 ans, qui n'ont pu

être comptés lors du recensement professionnel fait au domicile de chacun. Les constructions graphiques, basées sur ce recensement pour évaluer l'âge des sujets assurés, année par année, indiquent, au lieu du total de 10,795,785 individus, celui de 10,032,371 pour la même date. Pour le contingent existant au milieu de l'année 1889, par suite de l'augmentation de la population, les auteurs du mémoire arrivent page 162 au chiffre de 10,531,733, dont 7,092,633 hommes et 3,439,100 femmes au-dessus de 16 ans. Ajoutant à ce dernier total les membres de la famille de cultivateurs autonomes, soumis à l'assurance obligatoire parce qu'ils touchent une rémunération pour leur travail, on est arrivé, après différents tatonnements et une série de corrections successives, à évaluer la totalité des personnes à assurer aujourd'hui au nombre de 11,018,000 personnes, dont 7,322,000 hommes et 3,696,000 femmes, déjà indiqué plus haut. C'est sur la base, plus ou moins certaine, de ce dernier nombre, qu'a été calculé le montant de la subvention de l'Etat, dont nous allons nous occuper maintenant.

IX

Subvention de l'Etat

D'après le § 14 du projet de loi, les ressources nécessaires pour assurer le service des rentes aux invalides sont à fournir par l'Empire, par les patrons et par les ouvriers à raison d'un tiers pour chaque classe de contribuables. La contribution de l'Empire doit s'effectuer par le paiement d'un tiers montant des rentes payables chaque année, tandis que les ouvriers assurés et les patrons acquittent des cotisations courantes à partir du moment où l'assurance entre en vigueur. Pour les frais d'administration, l'Empire n'y participera que dans la mesure de la participation de l'administration des postes et de l'Office impérial des assurances pour l'exécution de la loi : en d'autres termes les traitements des fonctionnaires employés au Reichs-Versicherungsamt de Berlin et dans l'administration des postes, chargée du paiement des pensions comme intermédiaires entre les offices d'assurance régionaux et les invalides pensionnés, restent au compte de l'Empire, sans indemnité à rembourser par les offices d'assurance régionaux.

L'exposé des motifs du projet soumis au Reichstag explique la contribution de l'em-

pire par l'intérêt de la communauté dans l'accomplissement de la loi dont le gouvernement impérial a pris l'initiative. Cet intérêt étant général, « l'empire ne peut pas se borner d'obliger les intéressés immédiats, ouvriers et patrons à procurer les moyens pour le but à atteindre; bien au contraire, la communauté si fortement intéressée dans l'institution projetée devra se charger d'une partie des sacrifices nécessaires au moyen d'une subvention de l'empire. Cette obligation est d'autant moins à écarter, que d'autre part au moins pour certaines professions la charge est insupportable, que l'arrivée au but serait ainsi mise en question. Il ne suffit pas non plus, si l'empire ne voulait reconnaître son obligation au point seulement, comme on le désire de certain côté, d'accorder des secours isolés dans des cas de nécessité urgente. Déjà parce que de tels secours agiraient inégalement sur les personnes prises en considération, ils ne favoriseraient pas l'atteinte du but et l'entraveraient au contraire; ils provoqueraient le mécontement au lieu de l'apaisement. Précisément parce que l'assurance contre les accidents et contre la maladie ont été réalisées sans contribution de l'empire, la contribution de l'empire ne pourra manquer dans la mesure en question maintenant. Ce serait une contradiction intérieure injustifiable, si l'intérêt général de l'empire à l'organisation aussi normale que possible des conditions so-

ciales ne trouvait pas aussi son expression dans une contribution partielle aux charges totales en perspective. Ajoutez encore la considération que l'assurance contre l'invalidité, comme il a été dit, amènera une allègement considérable d'une autre charge publique, de l'assistance publique. Les porteurs actuels de l'assistance, les unions d'assistance publique, comme on ne le conteste d'aucun côté, sont atteints d'une manière si inégale par la législation actuelle, que la transmission d'une partie tout au moins de la charge des pauvres sur les plus larges épaules, sur l'empire, a été invoquée à plusieurs reprises. L'assurance contre l'invalidité offre la voie appropriée pour répondre aux vœux justifiées émis sous ce rapport sous la forme d'une contribution de l'empire.

« Sa contribution aux dépenses, l'Empire la fournira de la manière la mieux appropriée en se chargeant d'un tiers des ressources nécessaires pour le paiement des rentes, tandis que se recommandent pour les patrons et pour les ouvriers des contributions courantes, à avancer, comme dans l'assurance contre la maladie, par les patrons, et à retenir en partie lors du paiement aux ouvriers. Conformément au principe admis dans le projet, pour la fixation des rentes, les contributions seront à prélever en un tant pour cent du montant normal, qui a été déterminé par les diverses classes locales sur la base du salaire

moyen des journaliers ordinaires en usage, non pas en un tant pour cent du salaire variable des différents assurés. L'élévation des contributions devra être mesurée de telle sorte, qu'elle suffise pour couvrir la charge résultant du paiement des rentes, y compris les frais d'administration, en tant qu'elle n'est pas portée par l'Empire.»

Abstraction faite de l'obscurité du style, l'exposé officiel invoque la raison d'intérêt général pour justifier la subvention de l'Etat dans le paiement des rentes aux ouvriers invalides. L'obligation de l'assurance imposée dans l'intérêt de la nation et pour l'organisation normale des conditions sociales doit avoir pour conséquence une contribution de l'Empire. Deux motifs essentiels expliquent cette contribution dans la mesure d'un tiers, d'une part l'impossibilité pour certaines professions de payer les primes nécessaires, et l'allégement des charges de l'assistance publique résultant du paiement des pensions aux invalides d'un autre côté. Quelle sera la charge annuelle imposée à la caisse de l'Empire par cette subvention de l'Etat? il serait difficile de l'évaluer dès maintenant avec la précision désirable. Tandis que le projet du gouvernement a fixé la subvention à un tiers des rentes à payer chaque année, la commission chargée de l'examen du projet primitif propose pour chaque invalide pensionné une somme fixe de 50

marks : « *Der Reichszuschuss*, dit page 209 le rapport de la commission déposé au Reichstag le 22 mars 1889, *Der Reichszuschuss* (§ 18 Abs. 1) *beträgt jährlich 50 mark*. » De plus, l'Empire doit se charger aussi des contributions des assurés payables pendant la durée de leur service militaire.

En admettant que le nombre des personnes à assurer, d'après les dispositions de la loi, s'élève à 11,018,000, dont 7,322,000 du sexe masculin et 3,696,000 du sexe féminin, à raison d'une contribution d'un tiers aux rentes à payer, le mémoire : *Denkschrift über die Höhe der finanziellen Belastung, welche durch den Gesetzentwurf, betreffend die Alters- und Invalidenversicherung, voraussichtlich hervorgerufen worden wird*, joint au projet de loi, évalue pages 180, de 40,890,470 mark à 48,424,000 mark la charge moyenne annuelle du *Reichszuschuss*, subvention de l'Etat. Dans ce montant figure une somme de 4,061,830 mark pour la contribution des hommes appelés au service militaire en temps de paix et dont l'Empire prend la charge à son compte, charge qui sera plus considérable encore dans le cas de mobilisation ou en temps de guerre. On admet dans les calculs établis pour évaluer le montant probable de la subvention de l'Etat que le nombre des individus à pensionner s'élèvera une année dans l'autre à 115,762 individus, dont 76,929 hommes.

Sur ce nombre de 115,762 individus pensionnés chaque année, 111,449 doivent survivre au bout de la première année, 102,742 au bout de la deuxième année après le début de la pension. Dans ces conditions, le montant de la contribution de l'Empire s'élèverait à 3,830,000 mark environ pour la première année après l'entrée en vigueur de la loi à l'ordre du jour, à 10,110,000 mark pour la cinquième année, à 52,750,000 mark pour la trentième et à 79,230,000 mark pour la quatre-vingtième. D'ici quatre-vingts ans, l'effectif des invalides touchant leurs rentes de l'institution d'assurance à créer atteindrait environ le nombre de 1,251,000, dont 831,510 hommes et 419,729 femmes. Sur 1000 personnes assurées, il y aurait ainsi 113 invalides ne touchant pas leur pension de l'assurance contre les accidents.

Dans cette évaluation, on suppose que le nombre des personnes à assurer contre l'invalidité reste stable et n'augmente pas par suite de l'accroissement de la population. Or, nous avons montré p. 76 de notre livre sur *Le Peuple allemand, ses forces et ses ressources*, que la population de l'Allemagne augmente dans une proportion de plus de 1 pour 100 par année actuellement. Sous l'effet de cette augmentation, la subvention de l'Etat dépassera nécessairement la somme de 52,750,000 marcs à fournir par la caisse de l'Empire dans trente ans après l'application du projet de loi sur l'as-

surance contre l'invalidité. Sans examiner davantage le degré d'exactitude des évaluations faites à l'appui du projet soumis au Reichstag, en admettant provisoirement la justesse des calculs établis, nous nous demandons cependant si l'Etat peut accorder la subvention promise en se fondant sur les principes de la justice distributive? Puis, si l'équité permet la participation de l'Etat au paiement des pensions aux assurés, comment la caisse de l'Empire se procurera-t-elle les ressources nécessaires pour remplir les engagements pris ?

Actuellement le budget de l'Empire allemand s'élève à une somme de 967 millions de marcs, recettes et dépenses votées pour l'exercice du 1er avril 1889 au 31 mars 1890. Sur cette somme, il y a 811 millions de marcs de dépenses ordinaires, dont le montant au lieu de diminuer ira croissant d'année en année. Parmi les dépenses de l'exercice en cours, nous voyons figurer 281,440,000 m. fournis par le *Reichsschatzamt* sur le produit des douanes, des impôts sur le tabac et sur l'eau-de-vie, des droits de timbre, répartis entre les Etats particuliers qui versent par contre à la caisse de l'Empire 228,138,000 m. de contributions matriculaires. La différence entre les contributions matriculaires versées à la caisse de l'Empire par les Etats particuliers et la part de ceux-ci au produit des douanes et des impôts indirects atteint encore cette année 53 millions de marcs en-

viron. C'est à peu près l'équivalant de la subvention promise par l'Empire pour l'assurance contre l'invalidité. A moins d'impôts nouveaux, malheureusement, l'expérience montre une augmentation plus rapide des dépenses que des recettes Rien que pour l'armée et la marine, les dépenses ordinaires ont augmenté de 125 millions de marcs par an depuis la constitution de l'Empire allemand comme il ressort du relevé que voici ;

	Dépenses ordinaires pour	
Annés	l'armée	la marine
1872	266.784 722 M.	14.852.632 M.
1873	259.133.000	8.341.200
1874	270.839.200	16 688.800
1875	318.9 3.000	17 716.400
1876*	405.045.400	24.385.300
1877	320.376.200	21.282 700
1878	318.677.000	22.686.100
1879	315.233.000	23.460.200
1880	327.065.900	24.736 800
1881	343.913.300	26.810.900
1882	341.584 700	25.656 300
1883	337 459.800	27.463.600
1884	338.825 500	32.284.000
1885	338.434.000	36.660.000
1886	342.381.900	36.256 000
1887	364.301.400	38.838.200
1888	362.819.400	35 900.800
1889	370.171.800	35.733.320

Si de 1872 à 1889, les dépenses annuelles

(*) Cette année compte au budget pour cinq trimestres du 1er janvier 1876 au 31 mars 1877.

courantes pour l'armée et la marine ont augmenté de 125 millions, elles continueront naturellement à s'accroître aussi dans l'avenir. Dès lors, pour fournir la subvention de l'Etat pour le paiement des rentes aux invalides, il faudra des impôts nouveaux. Or les impôts nouveaux sous le régime de la politique financière en vigueur dans l'Empire allemand, ce sont des impôts de consommation supportés également par tous les sujets de l'Empire, sans distinction de classe. La communauté des contribuables doit-elle cependant être chargée d'impôts nouveaux, dont le produit procure des avantages à une classe particulière de la nation, sans services spéciaux de cette classe et quand d'autres classes moins favorisées auraient besoin au même titre des secours de l'Etat ? Est-il juste, pour citer ce seul exemple, que nos petits propriétaires vivant de la culture de leur terre avec beaucoup de peine, sans être compris dans la classe des ouvriers appelés à profiter des bienfaits de l'assurance, supportent des charges dont le produit servira en réalité à couvrir la subvention de l'Etat pour le paiement des pensions aux ouvriers devenus invalides après avoir travaillé moyennant salaire !

En Alsace-Lorraine, la statistique professionnelle faite d'après le recensement du 5 juin 1882, le nombre de personnes occupées dans l'industrie s'élevait alors à 246,829 individus contre 308,075 occupés

de travaux agricoles. La population industrielle figure seulement pour un tiers sur le total des producteurs, *erwerbsthätige Personen*, au nombre de 726,657, comptés au même recensement. Les proportions sont les mêmes pour l'ensemble de l'Empire allemand, où la population agricole prédomine numériquement sur les autres classes, à raison de 19,225,000 individus vivant de la culture du sol, en regard de 16,058,000 vivant d'industries manufacturières ou de la transformation des produits bruts, de 4,531,000 adonnés au commerce, de 2,222,000 appartenant aux professions libérales. En ce qui concerne l'agriculture alsacienne, nous trouvons que sur 233,866 exploitations rurales recensées pour l'Alsace-Lorraine en 1882, plus de trois quarts ont moins de cinq hectares de superficie et sont cultivées par leurs détenteurs, comme propriétaires ou comme fermiers. Dans beaucoup de cas même, les 188,415 petits propriétaires, exploitant moins de 5 hectares, sont chargés d'hypothèques et n'ont que la propriété nominale de la terre cultivée, vivant avec beaucoup de peine du produit de leur récolte, sans perspective de pension ou de rentes quelconques quand l'âge ou les infirmités les auront rendus invalides. Il en est de même des petits commerçants et de beaucoup d'artisans travaillant pour leur compte. Outre leurs impôts spéciaux, contribution foncière et patente, ces gens paient aussi les impôts

de consommation, les seuls auxquels sont soumis les ouvriers admis en cas d'invalidité à jouir d'une rente dont un tiers provient de subventions de l'Etat. Dans ces conditions, l'obligation pour les petits propriétaires cultivateurs de contribuer à une charge imposée au profit des ouvriers travaillant moyennant salaire devient une injustice que nous ne pouvons justifier. Une raison d'équité doit faire rejeter la contribution de l'Empire pour l'assurance des ouvriers contre l'invalidité.

Tout au plus pourra t-on laisser à la charge de l'Etat les frais d'administration des offices d'assurance, si l'institution ne doit pas être administrée par les intéressés eux-même, comme les caisses de malades et les syndicats professionnels contre les accidents. En outre, l'Empire ferait encore les frais du service des postes, chargé du paiement des rentes mensuelles aux invalides, à titre d'intermédiaire entre les assurés et les offices d'assurance. Les frais d'administrations de l'institution ont été évalués, dans le mémoire joint au projet de loi, à 70 pfennigs par an et par personne assurée, soit de 7 à 8 millions de mark seulement. Ce chiffre de 70 pfennigs par personne assurée et par an a été admis approximativement parce que les frais d'administration courante de l'assurance contre les accidents se sont élevés en 1886 à 2.324.264 mark en tout, soit 67 pfennigs par sujet assuré. Mais en 1887 les frais

d'administration courante pour l'assurance contre les accidents ont atteint une moyenne de 75 pfennigs par tête pour 3.861.560 ouvriers assurés, à raison d'une dépense totale de 2.897.165 mark. De fait personne ne sait à combien s'élèveront les frais d'administration de l'assurance contre l'invalidité. Ce qui est probable, c'est que cette charge dépassera de beaucoup la somme annuelle de 7 à 8 millions de mark, indiquée à la page 177 du projet soumis au Reichstag. De nombreux calculs effectués à propos de l'examen de ce projet au sein de la commission spéciale du parlement portent déjà ces frais à un mark par tête en moyenne, soit plus de 11 millions par année. D'après l'expression propre du rapport de la commission, page 302.

« Zur Deckung der Verwaltungskosten « dürfte der in der Vorlage veranschlagte « Betrag von 0,70 Mark pro Kopf und « Jahr kaum noch reichen, weil in Folge « der Beschlüsse der Kommission (über die « Rückzahlung von Beiträgen, über die « obligatorische Bestellung zahlreicher Ver- « trauensmänner, u. s. w.) die Verwal- « tungskosten voraussichtlich sich steigern « werden. Zur Sicherheit soll angenom- « men werden, dass sich die Verwaltungs- « kosten auf 1 Mark pro Kopf und Jahr « stellen. » Avec l'administration des offices d'assurance par l'Etat, les frais pour ce service risques bien de dépasser encore la somme admise par la commission du Reichstag.

X

Montant des rentes et des primes

L'objet de l'assurance, nous l'avons vu, est de fournir une rente aux ouvriers devenus incapables de travailler par suite d'invalidité ou de vieillesse. D'après l'article 7 du projet de loi, adopté par le Reichstag, à la séance du 2 avril 1889, la rente pour la vieillesse est accordée à tous les assurés à l'âge de 70 ans sans être invalide. La rente pour l'invalidité est acquise, sans considération d'âge pour tous les assurés atteints d'incapacité de travail permanente. Si l'incapacité de travail provient d'un accident, qui donne droit à une pension dans un syndicat professionnel institué pour l'assurance contre les accidents, cette pension exclut le service d'une rente en double. Quant à l'incapacité de travail, elle est admise quand le sujet assuré n'est plus en état de gagner tout au moins une somme égale au sixième du salaire taxé dans la classe où il payait en dernier lieu sa prime d'assurance. Dans le cas où l'ouvrier reçoit des paiements en nature, au lieu d'un salaire en argent, la rente peut aussi être servie en nature à la suite d'une décision de la commune ou du district administratif où demeure l'assuré. Si l'ouvrier assuré

est un étranger, il peut être indemnisé moyennant un paiement du triple de sa rente annuelle, s'il transfère son domicile hors du territoire de l'empire allemand. Pour toucher la rente accordée par l'assurance, il faut d'ailleurs justifier, en outre du certificat d'invalidité ou de la limite d'âge, d'avoir le temps de carence prescrit et d'avoir payé les primes. D'après le § 12, le temps de carence, *Wartezeit*, pour obtenir la rente atteint trente années de participation à l'assurance avec paiement des primes dans les cas de vieillesse et cinq années dans le cas d'invalidité.

Comme année de participation, la loi considère le paiement des primes dues pendant 47 semaines au moins. Le paiement des primes pendant 47 semaines pour l'équivalent d'une année de participation peut s'effectuer dans plusieurs années du calendrier. Lors du règlement des comptes, l'assuré aura autant d'années de participation qu'il comptera de fois 47 semaines de primes acquittées. L'office d'assurance comptera aussi comme semaines de participation. Ce temps, où les ouvriers une fois assurés auront été empêchés de travailler par suite de maladie ou de service militaire, à condition que la maladie, ne dure pas plus d'une année entière. C'est le bureau de la caisse des malades où l'ouvrier est assuré qui atteste la maladie, tandis que les livrets militaires font foi du service à l'armée ou dans la marine, pour le

temps pendant lequel les primes ne sont pas à payer.

Au lieu des 5 classes proposées dans le projet soumis au Reichstag, et que nous avons indiquées pages 17 et 18 ci-dessus, la commission chargée de l'examen de ce projet admet seulement 4 classes de salaires pour la fixation des rentes et le paiement des primes. Le montant des rentes pour la vieillesse et le minimum pour les invalides, atteint 16 centièmes du salaire porté en compte. Après le temps de carence, les rentes des invalides augmentent de deux centièmes du minimum pour chacune des 25 années suivantes et de trois centièmes pour chacune des années de contribution qui suivent, jusqu'au maximum d'un tiers des salaires moyens de chaque classe. Ces rentes sont payables en douzièmes par l'administration des postes au compte des offices d'assurance, plus 50 m. par an fournis pour la subvention de l'Empire. Voici les 4 classes de salaires admises par le Reichstag en 2e lecture pour la fixation des rentes et le paiement des primes :

	Salaires des assurés	Salaire moyen
1re classe	jusqu'à 350 M.	300 M.
2e »	de 350 à 550 »	500 »
3e »	de 550 à 850 »	720 »
4e »	au-dessus de 850 »	960 »

Par suite, le minimum de la rente des invalides et la rente pour la vieillesse atteindraient de 98 à 203,60 mark, suivant la

classe des salaires, tandis que le maximum atteindrait 370 mark au plus pour les invalides de la classe la plus élevée. Ainsi un ouvrier assuré dans n'importe laquelle de ces quatre classes a un intérêt pécuniaire positif à devenir invalide avant d'accomplir sa 70e année. Dans le cours des débats du Reichstag les fractions, qui forment la majorité du gouvernement en faveur de l'assurance avec subvention de l'Etat, ont proposé, à la date du 6 avril, un amendement au § 19 ainsi conçu : « Dans le calcul de la rente des invalides à fournir par l'office d'assurance, un montant de 60 mark servira de base. Ce montant s'élèvera jusqu'au maximum de 320 m., à raison d'une augmentation de :

2 pfennig dans la première classe,
5 pfennig dans la deuxième classe,
8 pfennig dans la troisième classe,
12 pfennig dans la quatrième classe,

pour chaque semaine de participation. La rente pour la vieillesse équivaut à la rente pour l'invalidité au bout de cinq années de participation. Au montant fourni par l'office d'assurance s'ajoute une subvention de 50 mark de la part de l'Empire.

Cet amendement, voté par la majorité de l'assemblée plénière en seconde lecture, facilite le calcul des rentes individuelles. Les primes à payer par les assurés doivent être fixées d'après des offices d'assurances pour le ressort de chaque office. Valables pour une durée de dix ans, les taxes du

premier tarif subiront après ce délai une révision conforme aux besoins de l'institution. Les primes demandées doivent couvrir les dépenses pour les frais d'administration, pour la formation d'un fonds de réserve, pour le remboursement des versements fournis par les personnes sorties de l'assurance et pour la constitution du capital nécessaire pour le service des rentes dues par l'office d'assurance.

Le fonds de réserve doit atteindre pendant la première période décennale du fonctionnement de l'assurance, un montant égal au cinquième du capital nécessaire pour le service des rentes pendant cette période. Ce fonds de réserve, aussi longtemps qu'il n'atteindra pas, avec les intérêts accumulés, le montant prescrit ne pourra être entamé que dans le cas de pressant besoin, avec le consentement de l'autorité de surveillance. Quant au remboursement des versements faits par des personnes sorties de l'assurance, il n'était pas prévu dans le projet primitif du gouvernement. La commission du Reichstag chargée de l'examen de ce projet a introduit la nouvelle clause pour une raison d'équité en faveur des femmes, soumises à l'assurance obligatoire, et qui se marient avant d'entrer en jouissance d'une rente. En effet, la plupart des filles, servant comme domestiques ou travaillant comme ouvrières de fabriques, sortent de l'assurance par suite de leur mariage. Sur 250,000

femmes âgées de 19 à 20 ans soumises à l'assurance, d'après le tableau page 161 de l'exposé des motifs joint au projet de loi, il n'y en a plus 50,000, soit moins d'un cinquième, soumises à l'assurance lors de leur trentième année, tandis que le nombre des hommes assurés a seulement diminué de moitié, en descendant de 328,000 à 168,000. On a trouvé juste de rembourses aux personnes, obligées de faire des versements à l'office d'assurance, sans pouvoir profiter de ses avantages, le montant de ces versements. Le remboursement effectué au bout de cinq années au moins, dans le cas de mariage, ne s'étend pas à la moitié par les patrons. Un second paragraphe additionnel accorde aussi le remboursement de la moitié des versements faits pour les hommes soumis à l'assurance, quand le sujet assuré laisse une veuve ou des enfants légitimes au-dessous de quinze ans. De même les enfants au-dessous de 15 ans d'une ouvrière assurée, qui meurt avant de toucher une rene-sans mari survivant, auront droit au remboursement de la moitié des versements inscrit au nom de cette ouvrière. Le remboursement se borne à la moitié des versements inscrits, parce que cette moitié seulement a été payée par la personne assurée, l'autre moitié provenant du patron.

Avons-nous besoin de répéter une fois de plus que tous les chiffres relatifs aux

personnes soumises à l'assurance, à la somme des rentes à payer à une date déterminée et au montant des remboursements dûs, reposent seulement sur des approximations ? Ce qui est certain, c'est que l'adoption de la clause pour le remboursement d'une partie des versements faits à l'office d'assurance, a pour effet d'augmenter le montant des primes. Les primes des cinq classes d'assurés admises dans l'exposé des motifs du projet primitif, telles que nous les avons indiquées page 17 ci-dessus, devaient s'élever de 12 à 28 pfennig par semaine pour les hommes, de 8 à 16 pfennig pour les femmes, en raison d'une rente annuelle de 72 à 150 mark dans la première classe et de 168 à 350 mark dans la classe la plus élevée. Par suite des modifications introduites en vertu de l'amendement du comte Adelmann et des groupes de la majorité les primes à payer s'élèveront de 12 à 38 pfennig par semaine, les rentes minimum de 114 à 138 mark et les rentes maximum de 157 à 370, suivant la classe. C'est ce qui ressort du tableau suivant, valeurs en mark :

	1re classe	2e classe
Limites des salaires....	jusque 350	de 350 à 550
Salaire moyen.........	300	500
Rente minimum après la carence..............	114.70	121.75
Augmentation par semaine	0.02	0.05
Rente maximum........	157.00	227.50
Contribution par semaine	0.12	0.20

	3e classe	4e classe
Limites des salaires....	de 550 à 850	plus de 850
Salaire moyen.........	720	960
Rente minimum après la carence.............	128.80	138.20
Augmentation par semaine	0.08	0.12
Rente maximum.......	298.00	370.00
Contribution par semaine	0.28	0.38

Dans la somme des rentes figure la subvention de l'Empire égale à 50 mark par an dans tous les cas, sans exception. Quant aux contributions pour la prime à payer, moitié par les assurés, moitié par leurs patrons, elles s'élèvent ainsi de 6.24 à 19.76 mark pour chaque année de 52 semaines, pour chaque personne assurée. En ce qui concerne les rentes, si un individu pensionné pour cause d'invalidité redevient capable de travailler, la pension cesse de nouveau, sous l'effet d'une décision du conseil de surveillance. Une condamnation à la prison pour une durée de plus d'un mois ou le séjour à l'étranger entraînent aussi la suspension de la rente pendant la durée de ce séjour et de la condamnation. Par contre les obligations des communes ou des unions d'assistance, organisées en Allemagne et reposant sur des dispositions légales, pour assister des sujets dans le besoin, ne sont pas touchés par la loi sur l'assurance contre l'invalidité.

La commission chargée d'examiner le projet de loi a décidé en première lecture

puis plusieurs amendements présentés à l'assemblée plénière ont proposé d'abaisser la limite d'âge pour la rente de la vieillesse à 65 ans révolus. En France, la caisse des retraites pour la vieillesse admet l'âge de 65 ans pour les pensions comme limite extrême et accorde déjà ces pensions à partir de 55 ans, au gré des assurés. D'après la table de mortalité appliquée pour le calcul de ces pensions à la caisse des retraites, sur 100,000 sujets assurés à l'âge de 3 ans, le nombre des survivants après 70 ans révolus est de 38,096 seulement. Suivant le tableau établi pour le classement des sujets à assurer en Allemagne, page 161 du projet soumis au Reichstag, sur 6,775,303 hommes soumis à l'assurance figurent encore 60,797 vieillards au dessus de 70 ans; sur 3,257,068 femmes, 28,803 personnes du même âge. Sauf des exceptions très rares, les ouvriers des manufactures, ceux-là surtout qui desservent des machines, ne peuvent continuer leur travail professionnel jusqu'à 65 ans et encore moins jusqu'à 70. Dans nos filatures d'Alsace, je ne connais point de fileur exerçant son métier jusqu'à l'âge de 65 ans. La plupart des ouvriers industriels arrivés à 65 ans, et qui restent au service des établissements où ils ont travaillé toute la vie durant, peuvent tout au plus faire de petits ouvrages accessoires. Néanmoins, le gouvernement impérial, par l'organe de M. de Bötticher, a fait maintenir la limite

de 70 ans révolus pour les rentes de la vieillesse. Avec la limite de 65 ans, la contribution des assurés devrait être augmentée de 2 à 8 pfennig par semaine, selon la classe, augmentation à laquelle il faudra recourir probablement tout de même à cause de l'intérêt des assurés à se faire admettre comme invalides le plus tôt possible.

C'est un fait notoire, la fixation de la rente pour la vieillesse à 65 ans, au lieu de 70, a trouvé de nombreux partisans dans toutes les fractions du Reichstag. L'augmentation de dépenses résultant de l'abaissement de la limite d'âge de cinq années, pour la caisse de l'Empire, avec le principe de la subvention de l'Etat, a été évaluée à 10 millions de marcs. Aussi bien le comte de Stollberg, que le prince de Hatzfeld, invoqua, séance du 2 avril 1889, des raisons politiques et des motifs d'humanité en faveur de cette proposition :
« Eine solche Aussicht wird geeignet sein,
« den Mann freudiger in seinem Beruf zu
« machen, und sie wird auch dazu geeig-
« net sein, ihn mit den staatlichen Ver-
« hältnissen zu befreunden, wenn er ihnen
« bisher vielleicht nicht freundlich gegen-
« über stand. » L'union centrale des industriels allemands a émis également une résolution, à la date du 30 mars 1889, demandant la limite de 65 ans pour l'application de la rente pour la vieillesse. De leur côté, les démocrates-socialistes ont proposé

d'abaisser à 60 ans cette limite d'âge. M. Bebel a fait remarquer à ce propos que sur 16,145 ouvriers employés par l'administration des chemins de fer de la Saxe, 97 seulement ètaient âgés de 70 ans, 333 au-dessus de 65 ans et 709 au-dessus de 60 ans, soit la proportion de 6 pour 1000 pour toucher la rente de la vieillesse à la limite d'âge fixée par le gouvernement, 26 pour 1000 avec la limite de 65 et 40 pour 1000 avec la limite de 60 ans. De même pour l'administration des chemins de fer bavarois, sur 12,036 ouvriers occupés le 1er janvier 1887, il y avait seulement 61 ou 5 pour 1000 âgés de 70 ans, 202 au-dessus de 65 ans et 409 au-dessus de 60 ans. L'association ouvrière de la Basse-Silésie comptait seulement 221 ouvriers sur 8,858 âgés de 56 ans et plus. Les ouvriers en cigares, de Hambourg, sur un total de 1,036 individus occupés, en comptent 2 âgés de 70 ans, 4 de 66 à 70 ans et 16 de 61 à 65 ans. A Leipzig sur 1,528 ouvriers typographes, il y en avait 8 âgés de 60 à 70 ans et 6 au-dessus de 71 ans. De là cette conclusion : « Dass « bei einem grossen Theil der Arbeiter im « Handwerk und in der Grossindustrie in « der allerseltensten Fällen eine Alters- « grenze erreicht wird wie sie als genzliche « Norm für die Rente befürwortet wird. »

N'ayant pu faire admettre par la majorité la limite de 65 ans pour le paiement de la rente de la vieillesse, les partisans de cette idée ont cherché une compensation

dans l'introduction de l'invalidité partielle, comme classe intermédiaire entre les pensions pour invalidité totale et la limite de 70 ans pour les rentes de la vieillesse. Repoussée par le gouvernement, cette combinaison n'a pas davantage trouvé l'appui de la majorité du Reichstag. M. Hitze, le zélé rédacteur de l'*Arbeiterwohl*, s'efforça vainement de montrer que l'invalidité partielle était admise pour les sujets atteints de consomption dans les caisses de retraite et les associations de mineurs. Les bureaucrates du gouvernement voulurent bien concéder que l'invalidité partielle pouvait être déterminée chez certaines catégories comme les mineurs, les mécaniciens, les ouvriers des chemins de fer, mais non pas pour la masse des autres professions. Tout au plus la majorité se décida à admettre l'invalidité dans le cas de l'incapacité de travail pendant une année entière. Comme c'est le bureau de l'office d'assurance qui déclare l'invalidité, sur l'avis des maires ou des directions de cercle, les considérations politiques risquent de jouer un rôle marqué. Un bon sujet peut être plus facilement admis au bénéfice de l'invalidité qu'un ouvrier suspect d'appartenir à un parti d'opposition.

Un paragraphe du projet de loi autorise les caisses de mineurs et de fabriques, qui accordent des pensions, en vertu de statuts réguliers, à diminuer ces pensions dans la proportion des rentes atribuées

aux sujets soumis à l'assurance obligatoire de l'Etat, autant que les contributions versées dans ces caisses seraient réduites dans la même mesure. Les rentes accordées par l'office d'assurance sont d'ailleurs incessibles et insaisisables. A titre de mesure transitoire, le projet de loi sur l'assurance obligatire, § 147, dispensait de la carence normale de trente années, par l'admission aux rentes de la vieillesse, les ouvriers assurés âgés de 40 ans et ayant servi pendant trois ans au moins dans une des professions soumises à l'assurance. La commission du Reichstag a modifié cette disposition dans le sens que les ouvriers se trouvent dans les conditions susdites, pourront faire diminuer la carence réglementaire d'autant d'années que leur âge dépasse quarante ans. En d'autres termes, moins obscurs, un ouvrier âgé de 70 ans deux jours après l'entrée en vigueur de la loi pourra toucher la rente de la vieillesse, à condition d'être occupé depuis trois ans dans la profession pour laquelle il est assuré.

XI

Mode de paiement

Tandis que le paiement des rentes ou des pensions se fera par l'intermédiaire de l'administration des postes, le paiement des primes devra être effectué au moyen d'un système de marques pareilles aux timbres-postes et collées dans un livret ou sur une carte de quittance.

Pour les pensions, il suffit de présenter au bureau de poste du ressort ou le sujet pensionné a son domicile, lors de la fixation de la rente, le mandat délivré par l'office d'assurance. Le bureau de poste est autorisé à faire le paiement au porteur du certificat de légitimité ou *Berechtigung ausweis*. En cas de changement de domicile, l'ayant-droit obtient, sur sa demande du bureau qui a fixé la rente, une autorisation de toucher sa pension au bureau de poste de son nouveau domicile. Quant aux avances de l'administration des postes, elles sont remboursées, comme pour les rentes payées au compte des syndicats professionnels pour l'assurance contre les accidents, après un décompte annuel fourni aux offices d'assurance. Le service des rentes par l'administration des postes pour l'assurance contre les accidents fonctionne sans difficulté aucune.

En ce qui concerne les primes, les verse-

ments des assurés se feront sous forme de marques vendues par tous les bureaux de poste pour être collées à mesure des paiements sur une carte-quittance. Les marques portent l'indication de leur valeur, comme les timbres-poste ordinaires ; elles sont émises par chaque institut d'assurance pour les diverses classes de salaire de son ressort. L'office central de l'Empire détermine les signes distinctifs des marques et la durée de leur validité. Des marques mises hors de cours pourront être échangées, pendant une durée de deux ans après leur invalidation, contre des marques valables dans les bureaux désignés à cette fin. C'est le patron qui a occupé pendant la semaine l'ouvrier assuré, à qui incombe le versement des primes. Si l'ouvrier n'a pas été occupé toute la semaine chez le même patron, celui qui l'emploie en premier lieu paie la prime d'assurance pour la semaine entière. Dans le cas où le nombre de journées de travail ne peut être fixé avec précision, il faut payer le montant pour la durée jugée nécessaire pour l'exécution du travail en question. Des contestations surviennent-elles, l'autorité administrative inférieure décide en dernier ressort sur le proposition d'une des parties. Ces difficultés se présenteront journellement dans la pays vignoble surtout, où une grande partie des travaux de culture se fait à façon. Les maires des communes rurales ne manqueront pas de besogne.

Si les assurés n'ont pas de carte-quittance pour recevoir les marques, le patron est autorisé à en procurer une à leurs frais, avec faculté d'en déduire le montant à la prochaine paie. Cette carte-quittance porte la date du jour et de l'année de leur entrée en valeur. Les dispositions sur son usage et les amendes stipulées au § 151 de la loi sont imprimées au verso. Chaque carte présente le champ nécessaire pour recevoir les marques représentant les primes à payer pendant 47 semaines. Elle répond à une durée d'un an net, à l'expiration de laquelle elle est à remplacer par une carte nouvelle. Les cartes successives d'un assuré sont numérotées par ordre chronologique. La première porte en tête le nom de l'office d'assurance dans le ressort duquel l'ouvrier assuré est occupé en ce moment. Les suivantes sont revêtues du nom de l'office porté en dernier lieu sur la carte qui précède immédiatement. Un ouvrier maçon qui va de Colmar à Fribourg, changera de ressort et passe d'un office d'assurance dans un autre. Ici comme sur d'autres points, les dispositions du § 102 de la loi ne sont pas très claires, mais comme chaque office d'assurance a des marques spéciales, le changement de marques indiquera le changement de ressort. A leur gré, les assurés peuvent se faire délivrer à tout moment des cartes-quittances nouvelles.

Au lieu de cartes, le projet primitif du

gouvernement voulait introduire un livret pour recevoir les marques, à titre de quittances. Comme le code industriel allemand n'admet pas les livrets d'ouvriers, la commission du Reichstag demande de remplacer le livret par des cartes annuelles ne permettant pas à un moment donné au patron de suivre ou de relever les pérégrinations de l'ouvrier assuré. Les députés socialistes n'en désignèrent pas moins les cartes quittances comme de faux livrets, donnant la chronique des déplacements de l'ouvrier. L'un d'eux demanda de remplacer les cartes par des comptes ouverts à l'Office d'assurance à chaque assuré. Or, le nombre des offices d'assurance pour tout l'Empire allemand s'élèvera à une trentaine, pour environ 12 millions d'individus assurés, d'où en moyenne 400,000 assurés par ressort. A raison de livres contenant 500 folios, il faudrait ainsi 800 livres de compte tout au moins par office d'assurance, ce qui entraînerait un travail énorme. L'idée de comptes particuliers ouverts à l'office d'assurance pour chaque sujet assuré n'était donc pas praticable. On se décida pour la carte-quittance, valable dans la règle pour une année, mais renouvelable avant ce délai au désir de l'assuré. Aucune inscription sur les services de l'assuré n'est tolérée sur les cartes et les patrons ne peuvent y appliquer aucun signe de nature à porter préjudice aux ouvriers.

C'est le gouvernement central de chaque

pays qui détermine les points pour l'émission et l'échange des cartes quittances. Les bureaux chargés de ce travail ont à déterminer, au moment de l'échange, la valeur des marques collées sur les cartes à échanger, de manière à reconnaître combien de semaines de contribution sont à porter en compte pour les différentes classes de salaires au profit du porteur. En même temps il faut indiquer la durée des maladies et du service militaire dont le porteur peut justifier. Celui-ci reçoit un certificat, *Bescheinigung* énonçant les chiffres qui résultent de l'examen de la carte. Une carte-quittance devient nulle si elle n'a pas été échangée dans un délai de trois ans, à moins de prouver que le porteur n'a pas pu faire l'échange règlementaire. Les cartes perdues ou détruites sont à remplacer par des cartes nouvelles, en portant sur celles-ci le montant des versements effectués jusqu'au moment de la destruction ou de la perte. Pour que le report se fasse, avec une légalisation régulière, *in beglaubigter Form*, il faut naturellement prouver que le montant en question a été payé en réalité. A défaut de preuve suffisante, la perte de la carte-quittance entraîne la perte des droits de l'assuré au règlement de la pension correspondant au montant des quittances perdues.

Les cartes-quittances échangées devront être transmises par l'office d'assurance du ressort où l'assuré demeure actuellement à

l'office dont elles portent le nom en tête. Un patron ne peut conserver chez lui les cartes dans lesquelles il a collé les marques représentant les versements des assurés contre le gré de ceux-ci. Si la retenue a lieu contre la volonté des assurés, les autorités communales sont obligées d'en opérer la restitution. Par contre, le patron peut retenir à l'ouvrier la moitié du prix des marques collées sur la carte-quittance pour la prime d'assurance. Le Bundesrath est autorisé à émettre des instructions pour la dévaloration des marques. De même une décision du Bundesrath ou les statuts d'un office d'assurance pourront décider pour le ressort de celle-ci que les marques seront appliquées sur la carte pour les assurés au lieu des patrons, quand les assurés ne travaillent pas d'une manière continue chez le même patron. Alors les ouvriers demandent aux différents patrons le remboursement de la moitié du prix des marques employées. Quand l'assuré travaille pour le compte d'autrui seulement un jour ou deux pendant la semaine, il supporte seul la charge de l'assurance pendant les autres jours où il reste à son compte.

Si le gouvernement central d'un Etat particulier le trouve opportun ou par les statuts d'un office d'assurance ou d'un groupe de communes ou d'une commune isolée, avec assentiment des autorités supér eures, il peut être décidé, contrairement aux dis-

positions générales du § 109 de la loi, que les contributions des membres d'une caisse de malades pourront être perçues des patrons par l'administration de cette caisse et le montant en marques collé sur les cartes des assurés. De même les primes ou les contributions des assurés qui n'appartiennent à aucune caisse de malades peuvent être acquittées de la même manière par l'intermédiaire des autorités communales ou par des bureaux de recouvrement locaux institués par l'office d'assurance. Dans ce dernier cas, des prescriptions pourront être émises sur l'obligation pour les assurés de se déclarer, sous peine d'une amende allant jusqu'à 100 mark. Les caisses de malades et les bureaux de recouvrement chargés du règlement des primes d'assurance au compte des assurés ont droit à une indemnité pour ce service. L'indemnité est due par les offices d'assurance et fixée par les autorités centrales du pays. Alors la remise et l'échange des cartes-quittances périmées peuvent être attribués aux agences de recouvrement des primes.

D'autres dispositions autorisent les personnes qui ne restent pas soumises à l'assurance obligatoire, par suite de changements dans leur situation, à continuer ou à renouveler leur assurance à leur gré, sous condition d'acquitter le montant des marques de la seconde classe de salaires dans le ressort de l'office d'assurance où

elles demeurent et de payer de plus une marque supplémentaire de 8 pfennig par semaine, conformément aux dispositions du § 121 de la loi. Les assurés de cette catégorie ne pourront cependant pas porter en compte les versements de plus de 52 semaines par année du calendrier. Ainsi un ouvrier qui devient patron ou arrive à un emploi lui rapportant plus de 2000 mark par an a la faculté de continuer l'assurance, obligatoire d'abord. Des patrons qui n'occupent pas plus d'un ouvrier et qui ont payé pendant cinq années au moins la prime d'assurance, peuvent être affranchis du paiement de la marque supplémentaire, quand ils continuent ou renouvellent le contrat d'assurance facultative. Le projet du Bundesrath a introduit comme règle le versement des contributions, pendant quarante-sept semaines seulement par année au lieu de cinquante-deux, afin de tenir compte du chômage provenant de maladie ou d'autres causes.

Dans le cours des débats du Reichstag, les dispositions du projet primitif, tel qu'il est venu du Bundesrath, ont subi une amélioration notable par le remboursement des contributions des sujets sortis de l'assurance. Entre autres, le § 30 de la loi votée définitivement, stipule que les personnes du sexe féminin, qui se marient avant d'obtenir la jouissance d'une rente, ont droit à la restitution de moitié des paiements faits pour elles, quand la prime

d'assurance a été payée pendant cinq années au moins. C'est le cas de la plupart des domestiques et des ouvrières de fabrique. On restitue une moitié seulement des contributions, parce que l'aut e moitié provient des patrons. Quand un homme marié, qui a acquitté la prime d'assurance pendant cinq ans au moins, vient à mourir avant d'avoir été pensionné, la veuve ou ses enfants légitimes ont également droit au remboursement de la moitié du montant des versements faits à son compte. Pourtant si la mort provient d'un accident, qui donne droit à une rente payée en vertu de l'assurance contre les accidents, aucun remboursement n'a lieu pour les sommes versées par l'assurance contre l'invalidité. Si, pendant quatre années consécutives, la prime d'assurance a été payée pour moins de quarante-sept semaines, l'assuré perd aussi tout droit à une pension.

Les modifications que nous venons de signaler touchant le remboursement d'une partie des contributions, quand le contrat d'assurance est rompu par suite de décès ou de mariage, ne sont pas les seules introduites par le Reichstag dans le projet primitif du gouvernement. Au lieu des cinq classes de salaires proposées primitivement et indiquées page 17 ci-dessus, les §§ 22 et 23 de la loi admise en définitive établissent seulement quatre classes, à savoir :

elles demeurent et de pay[illegible]
marque supplémentaire [illegible]
semaine, conformément [illegible]
du § 121 de la loi. Les [illegible]
tégorie ne pourront cepen[illegible]
en compte les versements [illegible]
maines par année du cale[illegible]
ouvrier qui devient patron [illegible]
emploi lui rapportant plus [illegible]
par an a la faculté de con[illegible]
obligatoire d'abord. Des [illegible]
cupent pas plus d'un ou[illegible]
payé pendant cinq années [illegible]
me d'assurance, peuvent [illegible]
paiement de la [illegible]
quand ils con[illegible]
contrat d'ass[illegible]
du Bundesr[illegible]
versement [illegible]
rante-sep[illegible]
au lieu [illegible]
nir con[illegible]
maladie [illegible]

Dans [illegible]
les di[illegible]
est [illegible]
[illegible]

...s que dans l'évaluation primi-
...uvernement, indiquée page 17 ci-
...haque office d'assurance pourra
...modifier ces taxes pour son res-
...out de dix ans, puis de cinq en
...s, suivant les besoins existants.
...s ouvriers soumis à l'assurance
...s ne savent pas au juste quelles
...urs charges, depuis l'entrée en
...le l'obligation à l'âge de seize ans
...oixante-dix, époque à laquelle ils
...nt la rente de vieillesse, à moins
...nir invalides avant ce terme. L'in-
...est prononcée dans le cas où l'ou-
...ne gagne plus tout au moins
...n salaire normal, par suite
...ncapacité de travail.
...mes portées page 18 pour
...entes, le Reichstag a dé-
...gs tâtonnements de fixer
...an les contributions de
...entes payées, tandis que
... la loi, l'office d'assurance
... sa part une somme de
...mentée pour les invalides
...emaine de contribution de :
...dans la Ire classe ;
...s la IIe classe ;
...s la IIIe classe ;
...s la IVe classe.
...e la rente pour la vieillesse, l'of-
...ance ajoute à la subvention de
...ournis par l'Empire un supplé-
...ar chaque semaine de contribu-

Salaire annuel	Salaire moyen
Ire classe, jusque 350 mark	300 mark
IIe classe, de 350 à 550	500 »
IIIe classe, de 550 à 850	720 »
IVe classe, au-dessus de 850	960 »

Naturellement les primes d'assurance sont calculées de manière à couvrir le scharges courantes de l'institution. Outre les charges courantes représentées par les frais d'administration et le paiement des pensions, les primes doivent servir de plus à former un fonds de réserve. D'après le § 21 de la loi, ce fonds de réserve, destiné à couvrir des éventualités et des risques imprévus, doit atteindre à l'échéance de la 1re période décennale, soit en l'année 1900, un dixième du capital nécessaire pour le service des pensions échues avec le produit de ses intérêts. Comme le montant précis des charges de l'assurance est encore inconnu, le taux des primes ou des contributions à verser par les assurés ne peut être fixé définitivement. A la suite des débats prolongés et très vifs, la majorité favorable à la loi s'est prononcée pour la fixation des primes pour des périodes déterminées, de dix ans d'abord, puis de cinq ans. Pendant la première période décennale, les contributions à verser comme prime d'assurance seront

	par semaine	par an
Ire classe,	14 pfennig	6.50 mark
IIe classe,	20 »	9.50 »
IIIe classe,	24 »	11.28 »
IVe classe,	30 »	14.10 »

C'est plus que dans l'évaluation primitive du gouvernement, indiquée page 17 ci-dessus. Chaque office d'assurance pourra d'ailleurs modifier ces taxes pour son ressort au bout de dix ans, puis de cinq en cinq années, suivant les besoins existants. De fait, les ouvriers soumis à l'assurance obligatoire ne savent pas au juste quelles seront leurs charges, depuis l'entrée en vigueur de l'obligation à l'âge de seize ans jusqu'à soixante-dix, époque à laquelle ils toucheront la rente de vieillesse, à moins de devenir invalides avant ce terme. L'invalidité est prononcée dans le cas où l'ouvrier assuré ne gagne plus tout au moins le sixième de son salaire normal, par suite d'infirmité ou d'incapacité de travail.

Au lieu des sommes portées page 18 pour le montant des rentes, le Reichstag a décidé, après de longs tâtonnements de fixer à 50 marcs par an les contributions de l'Empire aux rentes payées, tandis que dans le § 26 de la loi, l'office d'assurance fournirait pour sa part une somme de 60 marcs, augmentée pour les invalides pour chaque semaine de contribution de :

2 pfennigs dans la Ire classe ;
6 pf. dans la IIe classe ;
9 pf. dans la IIIe classe ;
13 pf. dans la IVe classe.

S'agit-il de la rente pour la vieillesse, l'office d'assurance ajoute à la subvention de 50 marcs fournis par l'Empire un supplément pour chaque semaine de contribu-

tion, jusqu'au maximum de 1410 semaines :

4 pfennig dans la Ire classe ;
6 pf. dans la IIe classe ;
8 pf. dans la IIIe classe ;
10 pf. dans la IVe classe.

Ainsi un assuré devenu invalide au bout de 15 années dans la deuxième classe touchera par exemple une pension annuelle de 50 + 60 + 42.30 = 152 m. 30, tandis qu'un ouvrier arrivé à 70 ans, après avoir payé la prime d'assurance dans la seconde classe pendant toute sa vie laborieuse, a droit à une pension de vieillesse de 50 + 84.60 = 134 m. 60. Il est vrai que si l'assuré, arrivé à 70 ans révolus, a payé ses contributions hebdomadaires pendant plus de 1410 semaines dans plusieurs classes différentes, il a droit de faire liquider sa pension d'après la taxe des classes les plus élevées où il a figuré. Pourtant dans les conditions actuelles de la loi, plus d'un assuré payant sa contribution depuis l'âge de 16 ans sera tenté à se faire déclarer invalide avant le terme naturel, parce que dans le cas d'invalidité à 65 ans, il a chance d'obtenir une rente double de la pension pour la vieillesse à 70 ans !

XII

Objections du Reichstag

La fixation des contributions et des rentes pour les invalides, telle que nous venons de l'exposer, a soulevé au Reichstag des objections multiples. Dès la première lecture du projet de loi, j'ai particulièrement insisté sur l'impossibilité de fixer le règlement des pensions sur la base d'un placement des contributions à intérêts composés au taux de 3,5 0/0, par suite de la baisse progressive du taux de l'intérêt. D'autres difficultés, de nature diverse, ont rendu le projet du gouvernement inacceptable sous sa forme actuelle pour les députés conservateurs, qui l'ont étudié avec l'attention nécessaire. Parce que leurs objections sont restées sans écho, des chefs d'industrie et de grands propriétaires fonciers, sincèrement attachés à la monarchie et soucieux d'assurer la paix sociale, ont cru devoir en définitive voter contre la loi. On en est venu à dire, à répéter dans les rangs des conservateurs libres au Reichstag, que cette loi est moins une loi pour améliorer la position des pauvres et des faibles que pour favoriser les forts, les moins pauvres.

Dans bien des cas, en effet, il y a une

disproportion énorme entre la rente en perspective et les versements des assurés. Quelques corrections introduites dans le cours des débats ont bien modifié les dispositions défectueuses du projet primitif. Telle qu'elle vient d'être promulguée, la loi nouvelle renferme néanmoins encore beaucoup de prescriptions regrettables. M. Lohren et M. Schmidt d'Elberfeld ont cherché, sans succès, à diminuer la disproportion des rentes promises aux ouvriers de différentes classes. Pour les ouvriers assurés dans la quatrième classe de salaire la rente atteint jusqu'au triple de la pension dans la première. Un sujet assuré dans la première classe, qui devient invalide après 1200 semaines de contribution obtient 134 marcs de rente, suivant l'article 20 de la loi, au lieu de 266 marcs dans la quatrième classe. Si un ouvrier est atteint d'invalidité au bout de 40 années de participation dans la quatrième classe il a droit à 380 marcs de rente annuelle, contre 151.60 pour la même durée dans la première classe, en cas d'incapacité de travail. Expliquables pour un mathématicien, ces énormes différences ne sont pas comprises également par les contribuables ordinaires, facilement portés à crier à l'injustice.

Suivant toute probabilité, les charges de l'assurance contre l'invalidité, prévues dans le projet du gouvernement, seront dépassées de beaucoup. Ces charges risquent fort de dépasser la somme annuelle de 300

millions au lieu de 240 admis dans les prévisions officielles. Aux 1,200,000 à 1,300,000 assurés pensionnés sortis des rangs des ouvriers soumis à l'assurance obligatoire, M. Lohren croit devoir en ajouter au moins 500,000 autres, appartenant à des classes plus favorisées, composés notamment de vieillards au-dessus de 60 ans. Par exemple, un commis épicier, qui a payé sa contribution d'assurance pendant 5 ans dans la 3e classe de salaires, a droit par le fait à une rente d'invalide de 131,15 m. Devenu patron, le commis peut cesser de verser la prime d'assurance pendant 30 à 40 ans, en perdant son droit à la pension. Si à l'âge de 50 à 60 ans, le même individu se décide à verser librement sa contribution pendant 5 autres années, il a de nouveau droit à une rente annuelle de 161,80 m. au lieu de 131,15 seulement. Pour acquérir ce droit à 161,80 m. de rente annuelle, il n'aura versé que 117,50 m. de contributions en tout. Fut-il le plus riche négociant de la ville, la loi, telle qu'elle a été votée, lui donne le droit de réclamer en justice, *ein klagbares Recht*, la rente de 161,80 m. Aussi bien M. Lohren a-t-il demandé, sans pouvoir y réussir, de n'accorder la pension que dans le cas où l'invalide a besoin d'assistance.

Par contre, un journalier rural, occupé sans interruption depuis l'âge de 16 ans jusqu'à 66 ans dans la première classe de salaire, aura versé pendant 50 années d'as-

surance obligatoire 364 mark de contributions, dont une moitié de sa poche, l'autre moitié par son patron. Cet homme devient-il invalide, après une si longue durée de contribution, peut obtenir une rente de 162 mark, soit 40 pfennig ou 50 centimes de plus que le riche négociant qui aura versé à l'assurance seulement 117 m. 50 de primes. L'injustice de la loi est ici flagrante, du moment où son objet est de venir au secours des nécessiteux et de rendre l'assistance publique plus efficace, aux termes du message impérial qui recommande la réforme sociale. Tout au moins aurait-il fallu stipuler au § 32 de la loi que le droit à la pension est rétabli seulement par l'exercice d'un travail salarié effectif. Dans ce cas, des gens enrichis ne toucheraient pas la rente établie pour les ouvriers incapables de gagner leur vie.

L'abus des rentes attribuées à des gens riches touchera seulement un petit nombre d'assurés volontaires. « Der grössere « Theil der von mir oben geschätzten « halben Million alten Leute, dit M. Lohren à la séance du 22 mai 1889, die Renten beziehen werden durch freiwillige « Versicherung, sind solche Leute die « überhaupt niemals Lohnarbeit ausgeübt, niemals in einer versicherungspflichtigen Beschäftigung gestanden haben und nachher im hohen Alter durch « die Mittel die das Gesetz bietet, sich eine « verhältnissmässig sehr hohe Rente für

« ein Spottgeld erringen können. » Pour remédier à cet inconvénient, M. Lohren a déposé, à la séance du 4 mai, une série d'amendements qui ont été malheureusement repoussés. D'après ces amendements, la rente due pour les versements effectués après l'âge de 40 ans dans les différentes classes aurait été réduite au tiers du montant admis pour les contributions payées avant 40 ans, avec une diminution proportionnée de la subvention de l'Etat dans le même cas.

Un autre reproche souvent formulé à l'adresse du gouvernement, c'est de n'avoir pas soumis au Reichstag de chiffre suffisamment exact des charges financières résultant de l'application de la loi sur l'assurance contre l'invalidité. Le calcul ou plutôt l'essai joint au texte de la loi d'après les décisions du Reichstag en deuxième lecture, page 1436, troisième volume des *Anlagen* aux comptes-rendus sténographiques des *Verhandlungen des Reichstages*, session de 1888—89, montre combien peu le gouvernement est au fait des dangers financiers et sociaux des dernières décisions prises pour l'assurance des invalides. M. Lohren, appelle ce calcul : *ein ganz merkwürdiges Aktenstück*, reposant sur des données tout à fait fausses. Une de ces principales erreurs se trouve dans l'hypothèse d'avoir à faire seulement avec 11 millions d'ouvriers assurés, sans tenir compte des 4 à 5 millions de vieilles gens

qui pourront s'assurer librement, en imposant de lourdes charges à la caisse En second lieu, les calculateurs officiels estiment que tous les assurés paieront leurs contributions pendant 47 semaines annuellement, de l'âge de 16 ans jusqu'au début de l'invalidité, ce qui n'aura pas lieu avec les assurances volontaires. Beaucoup de ces assurés volontaires ne paieront pas de contribution du tout pendant des années et des années, tout en jouissant des avantages de la subvention de l'empire et d'une rente élevée, sous l'effet des dispositions actuelles de la loi. L'évaluation officielle admet seulement 595.000 personnes au-dessus de 60 ans à pensionner, quand nous risquons d'en avoir un nombre triple. Probablement la plupart des personnes âgées, dont le revenu reste au dessous de 420 mark, seront tentées de se procurer par l'assurance contre l'invalidité une rente supplémentaire de 150 à 200 mark en se faisant assurer très tard. Alors les primes demandées ne suffiront plus pour couvrir les charges et il faudra augmenter les contributions des assurés ou les subvention de l'Etat.

Certes, une augmentation des primes d'assurances ne sera pas accueillie favorablement par les contribuables. Dès maintenant la charge est lourde pour les artisans et les petits cultivateurs. Admettons qu'un petit cultivateur occupe deux valets de ferme et deux domestiques féminins, à

assurer dans la première classe de salaires ; il aura à payer ainsi 36 mark par an. Un artisan, qui emploie une domestique et un apprenti à assurer d'après le tarif le plus bas et deux compagnons de la classe la plus élevée, devra payer, de son côté, 75.68 m. annuellement, sous forme de contribution d'assurance. Eh bien ! ces contributions ne sont pas à considérer comme des charges négligeables pour l'artisan et le petit cultivateur. Que si l'artisan en question a commencé par être ouvrier et sa femme domestique et veulent conserver leur droit à la rente en cas d'incapacité de travail par une assurance volontaire, il aura à payer 46. m, 85 pf. de plus pour sa femme et pour lui — lui dans la classe supérieure, la femme dans la classe la plus basse, — soit ensemble 123 m. et 51 pf. de versements en vertu de la loi actuelle. Mais ce n'est pas tout, car il faut aussi tenir compte de la part contributive de cette famille à la subvention de l'Empire, bel et bien supportée par les contribuables sous forme d'impôts indirects. Aucun rapport officiel n'a essayé de faire connaître la part des familles ouvrières aux impôts indirects devenus nécessaires pour couvrir les subventions de l'Etat ! Cela amène M. Lohren, qui est un député conservateur, à faire la déclaration, qui dans notre bouche serait prise comme un acte d'opposition systématique : « Das man seitens der Regie« rung niemals den Versuch macht, auch

« nur annähernd die Grösse der Belastun-
« gen kleiner Leute sich zu vergegenwär-
« tigen, die durch die soziale Gesetze dem
« Volke aufgebürtet werden... Wehe uns
« wenn die Sozialdemokraten später ein-
« mal ähnliche Gesetze einbringen, die
« solche enorme Mittel, Hunderte von Mil-
« lionen, kosten, und dabei auch sagen :
« die Mittel werden sich finden, die Zu-
« kunft wird dafür schon sorgen. Diese
« Argumentation passt für die Sozialdemo-
« kraten, wie Sie sie nicht besser wün-
« schen können. Wenn man diese Finanz-
« politik mit den Worten begründet, dass
« der, welcher der Zweck will, auch die
« Mittel wollen und die Mittel bewilligen
« muss, und damit fertig ist und alles der
« Zukunft überläst, und wenn die Majori-
« tät des Reichstags bereit ist, solche
« Steuer- und Finanzwirthschaft gutzu-
« heissen, dann weiss ich nicht wohin die
« Zukunft führen soll. »

Ces observations, il faut le répéter, ne viennent pas d'un homme d'opposition, mais d'un député conservateur. Invoquant le programme de réforme fiscale émis par le chancelier de l'Empire, M. Lohren rappelle l'engagement pris, en Prusse particulièrement et applicable aussi en Alsace-Lorraine, de remplacer pour les artisans, les cultivateurs et la petite bourgeoisie les impôts directs trop lourds par des contributions indirectes moins dures. Dans les dernières années, on a remis 10 à 18 mark

de *Klassensteuer* aux gens dont le revenu ne dépasse pas 1800 à 3000 mark, tandis que dans le cours de la législature actuelle du Reichstag cette classe de contribuables aura été chargée d'impôts six fois plus lourds : « eine sechsmal grössere Steuer « als jenen Erlass ». Néanmoins, ajoute M. Lohren, ces charges pourraient être votées si, selon l'expression du secrétaire d'Etat M. de Bœtticher, la plupart des invalides et des malheureux pouvaient devenir des hommes heureux. L'exemple des ouvriers mineurs, qui jouissent, en vertu de leurs institutions, d'avantages supérieurs à ceux accordés par la loi sur l'assurance contre l'invalidité, ne prouve pas la transformation de gens mécontents ne satisfaits sous l'influence d'une mesure pareille. C'est ce que nous constaterons bien en examinant tout à l'heure l'attitude des démocrates socialistes en présence du projet en question. En somme, la constatation du besoin d'assistance comme condition des pensions à obtenir étant écartée, M. Lohren et ses amis ont trouvé la loi sur l'assurance contre l'invalidité inacceptable sous sa forme actuelle.

Les sociétés d'agriculture des provinces orientales se sont la plupart prononcées contre cette institution à cause de ses charges et surtout du trouble qu'elle risque d'apporter dans les conditions sociales des populations de la région éminemment agricole. Pour les grands propriétaires

fonciers l'application de la loi nouvelle, loin d'améliorer les relations entre ouvriers et patron deviendra une source de difficultés et de mécontement. Dans les cercles ruraux de la Prusse orientale et du duché de Posen, la rémunération des ouvriers ruraux se fait aussi en nature. On a demandé en conséquence qu'une partie au moins des rentes aux invalides soit payée de la même manière, au lieu de paiements en argent. Sous ce dernier rapport les amendements adoptés par le Reichstag donnent satisfaction aux vœux émis. M. de Staudy et le comte de Mirbach, deux conservateurs de la plus pure eau, dont l'un a voté contre la loi et dont l'autre s'est abstenu, ont combattu le projet du gouvernement avec autant de vigueur que des adversaires habituels. Pour ces grands propriétaires de terres nobles, les charges de l'assurance contre l'invalidité s'élèvent à 140 pour 100 de l'impôt foncier. Un autre député conservateur, M. de Wedell, président du Conseil supérieur de l'agriculture pour l'Empire, a proposé d'organiser l'assurance sur la base de la corporation ou du syndicat professionnel des ouvriers agricoles contre les accidents du travail, avec une rente unitaire, partout la même, sans division en plusieurs classes de salaires. Les partisans de l'organisation corporative en place d'offices régionaux embrassant toutes les professions, pensaient que cette organisation exigerait moins de frais d'organisa-

tion. Quant à l'établissement de plusieurs classes de salaires avec des rentes différentes, elle exposerait l'agriculture des provinces orientales à une situation intenable. Dans ces provinces, prétendait-on, les ouvriers ruraux ne comprendront jamais que leur bien-être ne dépend pas seulement de la hauteur du salaire, mais aussi des conditions générales et du prix des choses dans la région. Par suite, les ouvriers quitteront leur résidence actuelle pour les districts où les salaires sont plus élevés, ou la pension en perspective atteint un montant plus considérable. La conséquence sera une émigration en masse des populations de l'est vers l'ouest, ou bien la substitution aux paiements en nature des salaires en argent, qui dans beaucoup de cas dépasseront les forces des propriétaires. Si, malgré ces objections diverses, la loi sur l'assurance contre l'invalidité a été votée en définitive par une majorité infime, la résistance opiniâtre de tant d'hommes dévoués au gouvernement établi, en raison même de leur position, cette résistance doit donner à réfléchir sur l'efficacité de la loi nouvelle pour l'affermissement de la paix sociale.

XIII

Attitude des socialistes

Si la plupart des adversaires de l'assurance contre l'invalidité repoussent le projet du gouvernement impérial parce qu'il va trop loin et ne permet pas d'évaluer ses charges avec son exactitude suffisante, les démocrates-socialistes ont voté contre parce qu'il n'accorde pas assez aux ouvriers, suivant leur appréciation. Orateurs ministériels et conservateurs ont affirmé maintes fois que les députés socialistes s'opposent à la réforme sociale et aux institutions d'assurance proposées au Reichstag dans la crainte de perdre leur influence sur les masses ouvrières. Au contraire, répliquent les démocrates, toutes ces institutions servent notre cause et font pour nos idées la propagande la plus active, sous l'effet du mécontentement de plus en plus fort suscité parmi les ouvriers par la prétendue réforme. Les ouvriers ont à supporter presque toutes les charges de l'assurance et dans la plupart des cas les assurés toucheront un montant de rentes inférieur à la somme des secours accordés auparavant par l'assistance publique légale. Relevons ici les objections principales émises dans le cours des débats.

Dès la première lecture du projet de loi, après son exposé par M. de Bœtticher, ministre de l'intérieur, à la séance du 6 décembre 1888, les députés socialistes ont montré que l'idée de l'assurance des ouvriers contre l'invalidité et la vieillesse n'est nullement nouvelle. Soulevée en France sous le régime de la Convention, à la fin du dernier siècle, elle a été débattue lors du congrès ouvrier de Nuremberg en 1848, après avoir été reprise à Berlin en 1849, sans arriver à exécution. Une vraie réforme sociale, une reforme digne de ce nom, d'après les démocrates du Reichstag, ne peut être autre chose qu'une participation plus large des ouvriers au produit du travail national. Or, les assurances ouvrières, avec l'organisation actuelle, sont tout au plus une organisation différente de l'assistance publique. Tout particulièrement, la loi sur l'assurance contre l'invalidité reste bien en arrière des lois particulières sur l'assurance contre la maladie et sur l'assurance contre les accidents, dont elle ne peut pas être le couronnement. Son premier défaut est de négliger complètement les veuves et les orphelins, dont les besoins sont pourtant pris en considération dans l'assurance contre les accidents.

L'exposé des motifs du premier projet de loi sur l'assurance des ouvriers contre les accidents du travail, déposé au Reichstag le 8 mai 1881, (*Verhandlungen des Reichtags, 3. Band Anlageni* p. 228) re-

connaît l'élément socialiste introduit dans la législation par le gouvernement allemand et montre dans les mesures proposées un simple développement de l'idée de l'assistance publique par l'Etat. « Das Be-
« denken, dass in der Gesetzgebung, wenn
« sie dieses Ziel verfolge, ein sozialistiches
« Element eingeführt werde, darf von der
« Betretung dieses Weges nicht abhalten.
« Soweit dies wirklich der Fall, handelt es
« sicht nicht um etwas ganz neues, sondern
« nur um eine Weiterentwickelung der aus
« des chrislichen Gesittung erwachsenen
« modernen Staatsidée, nach welcher dem
« Staat neben der defensiven, auf den
« Schutz bestehender Rechte abzielenden,
« auch die Aufgabe obliegt, durch zweck-
« mässigen Einrichtungen und durch Ver-
« wendung der zu seiner Verfügung ste-
« henden Mittel der Gesammtheit das
« Wohlergehen aller seiner Mitglieder und
« namentlich der schwachen und hülfsbe-
« dürftigen positiv zu fördern. In diesem
« Sinne schliesst namentlich die gesetz-
« liche Regelung der Armenpflege welche
« der moderne Staat im Gegensatze zu
« dem des Alterthums und des Mittelalters,
« als eine ihm obliegende Aufgabe aner-
« kennt, ein sozialistiches Moment in sich,
« und in Wahrheit handelt es sich bei den
« Massnahmen, welche zur Verbesserung
« der Lage der besitzlosen Klassen ergrif-
« fen werden können, nur um eine Wei-
« terentwickelung der Idee, welche der

« staatlichen Armenpflege zu Grunde « liegt. »

Au nombre des objections principales élevées contre la loi nouvelle par les démocrates-socialistes, M. Grillenberger, qui a le premier pris la parole, dans la séance du 6 décembre 1888, signale tout d'abord le mode d'organisation, la répartition des contributions, le début trop tardif des pensions pour la vieillesse, la faiblesse des rentes, l'accumulation énorme de capitaux pour le service des pensions, la détermination de l'incapacité de travail, le livret de quittance. En y regardant bien, la plupart des dispositions du projet primitif, sinon toutes, ont paru défectueuses et ont été combattues avec une égale vigueur. Une partie pourtant des objections faites a été prise en considération par la substitution des classes de salaires (*Lohnklassen*) pour le paiement des contributions aux divisions régionales, d'après le salaire moyen des journaliers dans les diverses localités (*ortsüblicher Taglohn*); puis par le remplacement du livret-quittance par les cartes annuelles dont nous avons parlé plus haut.

Touchant l'organisation, les socialistes se sont prononcés naturellement pour l'institution d'une caisse d'assurance unique commune à tout l'Empire allemand. A aucun prix, ils ne voulaient l'assurance contre l'invalidité par les syndicats professionnels. Les syndicats professionnels

n'auraient pas la confiance des ouvriers parce qu'ils accordent des indemnités trop faibles aux victimes des accidents. C'est l'office central de l'Empire, le *Reichsversicherungsamt*, ce sont les tribunaux d'arbitres qui ont l'attitude la plus correcte ou la moins défavorable pour les ouvriers. Loin de diminuer, les contestations entre ouvriers et patrons ont augmenté en nombre depuis l'application de la loi sur l'assurance obligatoire, en place de l'ancien *Haftpflichtgesetz*. Avec une institution d'assurance commune à tout l'Empire, les caisses de malades, dans les bureaux desquelles les ouvriers assurés sont bien représentés, auraient pu s'occuper de l'encaissement des contributions, de la surveillance, de toute la tâche des organes subordonnés de l'administration, en un mot.

En ce qui concerne la répartition des contributions, la subvention de l'Empire ne va pas assez loin. Selon M. Grillenberger, les classes laborieuses ont été imposées outre mesure pendant les dernières années pour les impôts de consommation payés à l'Empire et par la législation douanière. Par suite de l'augmentation des impôts indirects, on a trouvé nécessaire en Prusse d'abandonner l'impôt sur le revenu des classes inférieures. De même aurait-il fallu affranchir des primes d'assurance les ouvriers dont le gain annuel ne dépasse pas 700 à 750 mark. Ainsi la plupart des

assurés n'auraient rien à débourser pour l'assurance contre l'invalidité, leurs versements tombant à la charge de l'Empire, qui prélève la majeure partie des impôts de consommation sur les classes les plus pauvres de la société. Au lieu de la limite de 70 ans pour les rentes à la vieillesse, les socialistes ont proposé 55 ans pour l'âge auquel les ouvriers assurés doivent pouvoir toucher leurs rentes. C'est encore au-dessus de la limite inférieure admise pour la caisse nationale de retraite pour la vieillesse en France, où les assurés peuvent liquider leur pension dès l'âge de 50 ans, sans produire un certificat d'invalidité.

L'abaissement à 60 ans de la limite d'âge pour la pension de la vieillesse aurait pour conséquence, d'après le projet du gouvernement, d'augmenter de 38 0/0 les contributions nécessaires, contre une augmentation de 13 0/0 avec la limite de 65 ans. Un moment la commission du Reichstag décida d'admettre la limite de 65 ans; mais cette proposition a de nouveau été abandonnée. M. de Bœtticher déclara inopportun d'accorder une pension, avec subvention de l'Etat, à des hommes assez heureux pour pouvoir travailler encore jusqu'à 70 ans révolus. De fait, en dehors de l'agriculture, peu d'ouvriers atteignent cet âge avec la capacité de travail. D'après le dernier recensement fait en 1885, il y avait alors en Allemagne 1.045.580 vieillards, dont 478.112 hommes âgés de 70 ans et

plus. Suivant le tableau, page 161 de l'exposé des motifs du projet de loi, sur 10.032.371 individus soumis à l'assurance obligatoire d'après le recensement professionnel du 5 juin 1882, l'industrie allemande n'occupait plus alors 79.969 hommes âgés de 70 ans et plus. Les recherches du Dr Louis Hirth sur l'âge des ouvriers des diverses professions en Allemagne indiquent 49 ans pour l'âge moyen des serruriers, 55 ans pour les horlogers, 48 ans pour les chaudronniers, 54 ans pour les imprimeurs, 59 ans pour les tisseurs de coton, 45 pour les meuniers et les cordiers, 37 ans pour les aiguiseurs d'aiguilles, 32 ans pour les poliseurs de verre, 61 ans pour les tanneurs, 40 ans pour les puisatiers, 36 pour les tailleurs de pierre, etc., etc. La vérité est que nous n'avons pas de statistique bien exacte sur l'âge des ouvriers de toutes les professions. Ces statistiques auraient du être établies avant de présenter les projet de loi sur l'assurance contre l'invalidité. On ne peut calculer les charges de l'institution aussi longtemps que les proportions de l'invalidité ne seront pas suffisamment connues. De là la conclusion de M, Grillenberger: « Wir sind « desshalb der Meinung dass man viel « besser gethan hätte, anstatt diese Vor- « lage an das Haus zu bringen und sich « dabei sehr wenig Lorbeeren zu pflücken « seitens der Regierung wenn man die « Vorlage vorläufig unterlassen und dafür

« eine gründliche durchgreifende Indus-
« trie und landwirthschaftliche Arbeiter-
« statistik vorgenommen hätte, um her-
« auszubekommen, wie sich die Invaliden-
« verhältnisse in Deutschland in Wirklich-
« keit stellen. »

A propos de la fixation des rentes, les députés socialistes constatent que le taux admis pour les classes inférieures dans le projet primitif du gouvernement, taux indiqué page 18 ci-dessus, reste au-dessous des secours accordés en Bavière par l'assistance publique. Suivant l'article 10 de l'*Armengesetz* du 29 avril 1869, en Bavière, l'assistance publique a l'obligation : « Den
« ganz oder theilweise erwerbsunfähig ge-
« wordenen Personen die zur Erhaltung
« des Lebens unentbehrliche Nahrung,
« Kleidung, Wohnung, Heizung u. Pflege
« zu gewähren, den Kranken die erforder-
« liche Hilfe zu leisten, Pflege und Heil-
« mittel zu Theil werden zu lassen, die
« Beerdigung Verstorbener zu besorgen
« und für Erziehung und Ausbildung ar-
« mer Kinder Sorge zu tragen. » La moyenne des dépenses pour l'assistance dans les villes bavaroises dépasse 2 mark par semaine et par jour, soit plus de 100 mark par an, tandis que le projet arrêté au Bundesrath proposait dans la première classe, en cas d'invalidité, une pension annuelle minimum de 72 mark seulement pour les hommes, et de 48 mark pour les femmes, moyennant le paiement de primes d'assu-

rance de mark 3.76 à 5.64 par année. Une pension annuelle de 72 mark représente une rente ou un revenu de 20 pfennig par jour. Aussi M Grillenberger qualifie cette rente, après 30 à 50 ans de contributions payées à l'institution d'assurance, de misérable aumône, *Bettelgeld*. L'assurance contre l'invalidité ainsi comprise n'est même pas une amélioration de l'assistance publique. « Es ist nicht einmal eine rich-
« tige Armenversorgung, es ist eine Ver-
« schlechterung dessen, was man jetzt un-
« ter Armenversorgung versteht, u. dies
« erlaubt man sich als einer ausreichende
« Rentenversicherung hinzustellen u. die-
« jenigen, welche daran zu rütteln sich er-
« lauben u. den Arbeitern das rechnungs-
« mässig darlegen, als Verführer zu be-
« zeichnen, welche jetzt übrigens bald ver-
« lassen würden von denen, die bis jetzt
« hinter ihnen hergelaufen sind, wie das
« sowohl Herr von Bennigsen in seinem
« Optimismus, wie der Herr Minister von
« Bötticher kürzlich bekennt haben. Man
« wird sich täuschen! Machen Sie das Al-
« ters- und Invalidenversicherungsgesetz
« so, wie es ist, dann werden Sie sehen ob
« damit wirklich das Gebäude der Sozial-
« reform gekrönt ist. »

Nous avons constaté plus haut le chiffre plus élevé des pensions accordées par les caisses de retraite libres dans certains établissements industriels d'Alsace. Que si les partisans de la loi nouvelle engagent les

ouvriers d'augmenter le montant de leur pension touchée à l'office d'assurance par le placement d'économies plus considérables réalisées sur leur salaire, les démocrates socialistes constatent que la plupart des fonctionnaires civils et militaires, pensionnés par l'Etat, ne réalisent pas plus d'économies que les ouvriers tandis que l'Etat leur garantit une retraite convenable, sans leur faire payer de prime. Encore les ouvriers assurés contre l'invalidité ne se hâteront-ils pas de se faire pensionner, du moment où ils sont reconnus ou déclarés invalides à condition de ne plus pouvoir gagner le sixième du salaire moyen des ouvriers ordinaires dans leur localité. Ce sixième du salaire moyen équivaut à 33 pf. par jour dans la classe correspondant à un gain annuel de 500 m. M. Grillenberger caractérise ce procédé comme au-dessous de toute critique. Que dire, s'écrie-t-il, sur une inhumanité aussi éhontée. (Was soll man zu einer derartigen krassen Inhumanität sagen, wie sie darin enthalten ist.) Au point de vue purement humain, il faudra considérer comme invalides bien des gens encore en état de gagner d'une manière quelconque 33 pf. par jour ! Deviennent-ils malades, les pensionnaires de l'assurance obligatoire tombent à la charge de l'assistance publique, comme les ouvriers assurés contre la maladie quand cette maladie dure plus de treize semaines. Ici encore, nos caisses li-

bres de fabriques dues à l'initiative privée accordent davantage.

Pour prévenir la réduction du taux de l'intérêt sous l'effet des capitaux accumulés par le paiement des primes pour l'assurance contre l'invalidité, les députés socialistes seraient d'avis de diminuer les placements à intérêts en augmentant le montant des pensions. Explicable au point de vue communiste, ce procédé ne comporte pas l'examen, du moment où le service des rentes doit s'établir sur la base de l'assurance. Le capital placé chaque année sur le produit des primes d'assurance représente d'ailleurs seulement une part modérée de l'épargne générale. Toucher des pensions plus élevées, à partir d'un âge beaucoup moins avancé, en payant des contributions très réduites, si elles ne peuvent être évitées complètement pour les ouvriers, jusqu'au jour où la confiscation de tous les moyens de production au profit de la communauté, telle est en somme la doctrine soutenue par MM. Grillenberger, Singer et Bebel à propos de la discussion des projets de loi sur les assurances ouvrières. Les députés socialistes ont combattu ces projets parce qu'ils ne répondent pas aux justes droits des ouvriers, non dans la crainte de perdre leur influence comme chefs de parti par suite de l'introduction de bonnes lois. De bonnes lois, ils contribueront toujours à les faire voter parce qu'elles rendent les ouvriers plus ap-

tes à combattre *(kampffähiger)*. Un ouvrier à son aise, gagnant un bon salaire, avec un bon revenu, est plus facile à enflammer pour un idéal que le prolétaire arrivé au degré le plus bas, du prolétariat canaille, *des Lumpenproletariats*. C'est la bourgeoisie, ce sont les législateurs qui ne veulent pas de lois réellement favorables à la classe laborieuse : « Sie wollen ja die « Arbeiterschutzgesetzgebung nicht mit « Ernst, dit dans sa conclusion M. Grillen-« berger, die ganze Arbeiterschutzgesetz-« gebung ist Schwindel von Ihnen. Sie « wollen die Arbeiter provoziren, dass sie « zu Putschen greifen sollen, damit Sie sie « niederwerfen und ihnen so viel Blut ab-« zapfen können, dass dieselben auf 50 « Jahr nicht mehr aufstehen könnten..... « Glauben Sie niemals, dass die deutschen « Arbeiter die ungerechte Hand küssen « werden, mit der Sie gegenwärtig das « Ausnahmegesetz gegen dieselben hand-« haben ; glauben Sie nicht, dass sie die « Hand küssen werden, wenn ihnen von « derselben statt des verdienten Brodes « schliesslich Steine geboten werden. »

Des pierres, au lieu du pain bien gagné, voilà ce que la législation sociale actuelle donne aux ouvriers, prétendent leurs mandataires attitrés. Les exagérations de langage auxquelles ceux-ci s'abandonnent montrent combien l'entente est loin de s'établir entre les partis en présence et aux prises. Revenant sur les déclarations de

son ami, M. Grillenberger, dans la discussion générale en troisième lecture, M. Singer, député de Berlin et chef d'une maison industrielle importante, affirma être favorable à l'idée de l'assurance des ouvriers contre l'invalidité et la vieillesse. Toutefois l'institution en question n'est acceptable qu'à la condition d'amener une réelle réforme sociale, ce que la loi à l'ordre du jour ne donne pas.

Toutes les réunions ouvrières qui ont discuté le projet du gouvernement proclament son insuffisance et demandent son rejet. Ce que le gouvernement offre n'est pas une réforme sociale, pas une assurance contre l'incapacité de travail provenant de l'invalidité ou de la vieillesse. Appeler cette loi le couronnement de la réforme sociale, c'est déclarer l'incapacité de la société actuelle pour des réformes sociales sérieuses. Dans tous les cas les considérations électorales n'entrent pour rien dans l'attitude prise par les députés socialistes. Les projets de loi comme celui sur l'assurance contre l'invalidité favorisent l'agitation socialiste au milieu des masses, au lieu de l'enrayer. Leurs dispositions portent atteinte aux droits des ouvriers, au lieu de favoriser les intérêts de ceux-ci. Aux députés socialistes incombe la tâche de rendre les ouvriers attentifs aux dispositions ennemies des travailleurs contenues dans la loi, « dass die Arbeiter « Kenntniss bekommen sollen von dem

« geradezu arbeiterfeindlichen Bestimm
« ungen dieses Gesetzes. »

Sans la démocratie socialiste, a dit le chancelier de l'Empire, il n'y aurait pas de réforme sociale en Allemagne ! Aussi bien les démocrates du Reichstag, en rappelant ces paroles à la tribune s'efforcent de proclamer bien haut que leur résistance amènera le gouvernement à faire aux classes ouvrières des concessions plus larges. M. Bebel prétend remplir une mission civilisatrice en excitant le mécontentement contre l'ordre de choses établi. Le mécontentement est le mobile du progrès dans l'humanité. D'ailleurs, ajoute de son côté, M. Singer, les motions et les amendements présentés par les députés socialistes témoignent de leur bonne volonté de corriger un projet de loi défectueux. A qui la faute, si les améliorations proposées n'ont pas été admises ?

« Unsere Bedenken fangen mit dem § 1
« an, d. h. der Bestimmung auf welche
« Kategorien der Bevölkerung die Ver-
« sicherungspflicht ausgedehnt werden
« soll. Wir haben durch unsern Antrag
« Kund gegeben, dass wir es für noth-
« wendig erachten, auch diejenigen Bau-
« ern, Handwerker, deren Einkommen
« 2,000 Mark nicht übersteigt in den Kreis
« der Versicherung hineinzuziehen, und
« ich habe mich bei dem genauen Referat,
« welches der Herr Vorredner über die
« Stellung des Landwirthschaftsraths zu

« dieser Frage gegeben hat, eigentlich ge-
« wendet dass ihm die Auffassung des
« Landwirthschaftraths welche in dieser
« Beziehung ganz mit unserer Meinung
« übereinstimmt, entgangen zu sein
« scheint. Denn, M. H. der Landwirth-
« schafterath hat in seinen Beschlussen
« die Ausdehnung der Versicherung auf
« die Kleinbauern durchaus für noth-
« wendig errachte'. »

Ainsi le conseil de l'agriculture pour l'Empire demande déjà l'extension de l'assurance aux petits propriétaires ruraux, auxquels les socialistes veulent réunir les artisans travaillant pour leur compte et les petits employés qui n'ont pas droit à une pension. Ces diverses catégories ne sont pas, en beaucoup de cas, dans une situation meilleure que celle des ouvriers. Bien souvent la misère y est aussi grande que dans les familles ouvrières vivant de salaire. Comme M. Lohren, le démocrate-socialiste, M. Singer ne doute pas que l'obligation de contribuer aux primes d'assurances pour leurs domestiques, leurs apprentis ou leurs compagnons ne mécontente profondément ces gens sans droit à une pension quand la vieillesse ou l'incapacité de travail les met dans le besoin. De même les socialistes n'admettent pas la condition exprimée dans la loi, de faire dépendre la rente aux invalides du fait que les ouvriers assurés ne sont plus en état de gagner tout au moins le sixième du sa-

laire moyen des journaliers ordinaires dans la localité. Le refus de la rente, quand la preuve de l'incapacité de travail réduite dans ces termes ne peut être donnée, doit avoir pour résultat d'obliger beaucoup d'ouvriers à quitter la profession qu'ils ne peuvent plus remplir, pour une autre, où les salaires seront ensuite abaissés outre mesure.

Tandis que les agrariens, les représentants de la grande propriété foncière, voulaient une rente uniforme, sans division des assurés en plusieurs classes en raison du salaire, les démocrates socialistes demandèrent des classes de salaires plus nombreuses, notamment pour les ouvriers gagnant plus de 1000 mark annuellement. M. Singer se plaint aussi de l'insuffisance des rentes accordées en vertu de la loi, rentes auxquelles, selon lui, l'Etat devrait contribuer tout au moins pour une part égale à celle de l'office d'assurance. Recevoir davantage en payant moins, ce désir part d'un bon naturel, sans pouvoir réaliser par la nature des choses sur la base de l'assurance. Les ouvriers de beaucoup de nos établissements industriels ont néanmoins joui de cet avantage sous le régime des caisses de retraite libres supprimées sous l'effet de la loi nouvelle. M. Singer somme la société contemporaine d'ouvrir sa bourse plus largement en faveur des invalides du travail. « Thut doch den Beutel auf ! » Ce ne sont pas les impôts indirects,

les impôts de consommation payés surtout par la foule des contribuables les moins aisés, c'est un impôt sur le revenu perçu par l'Empire qui permettra d'augmenter les rentes aux vieillards et aux invalides au moyen d'une subvention de l'Etat moins parcimonieuse. Attendez l'avènement de la démocratie socialiste au pouvoir, dans trente à cinquante ans d'ici, et les classes riches seront bien amenées à payer davantage pour améliorer la condition des déshérités de la fortune.

A défaut d'un office d'assurance embrassant tout l'Empire, au lieu d'organiser l'assurance de l'invalidité sur la base des corporations professionnelles pour l'assurance contre les accidents, comme le voulaient les agrariens, les démocrates-socialistes auraient préféré l'organisation sur la base des caisses pour l'assurance contre la maladie. Un des motifs invoqués en faveur de ce dernier mode, c'est que dans les caisses de secours libres, *freie eingeschriebene Hilfskassen*, les ouvriers administrent eux-mêmes et soignent leurs intérêts mieux et à moins de frais. Cette prétention pourtant ne se soutient pas par rapport aux caisses de malades dans les fabriques, dont l'administration ne coûte rien du tout aux ouvriers assurés. Quoiqu'il en soit, M. Singer, comme son collègue M. Grillenberger, conteste à la loi sur l'assurance contre l'invalidité le caractère d'une vraie réforme sociale. De la poudre aux yeux, voilà,

selon lui, toute cette institution incapable de donner satisfaction aux revendications les mieux fondées des ouvriers. Quand le gouvernement refuse de donner suite aux votes réitérés du Reichstag pour l'interdiction du travail du dimanche et de l'emploi des enfants dans les fabriques, en présence de l'attitude négative des gouvernements confédérés pour la fixation d'une journée de travail normale, on ne fait que jeter de la poudre aux yeux du peuple, quand on prétend vouloir améliorer son sort. « Während Regierung, « Reichstag und die ganze offizielle Presse « in schön klingenden Worten klar dar- « gelegt, dass es die Aufgabe unserer Zeit « sei, Sozialreformen einzuführen, wäh- « rend von allen Seiten die Nothwendig- « keit positiver Massregeln zur Beseitigung « des Elends und der Noth der arbeiten- « den Klassen hervorgehoben wird, hören « wir, dass das Echo dieser Sozialreform « austönt in jenen Flintenschüssen die ab- « gegeben worden sind. »

« Die Vorkommnisse, welche die Zei- « tungen aus jener Gegend berichten sind « entsetzlich. Wir reden nach unserer « Auffassung und Überzeugung nicht viel « vom Himmel; aber ich muss sagen : es « ist himmelschreiend und skandalös, « dass man junge, unreife, dem Knaben- « alter kaum entwachsene Menschen und « wehrlose Frauen und Kinder zusam- « menschiessen lassen konnte. » J'ai tenu

à citer dans leur forme originale, les objections des orateurs socialistes contre la loi sur l'assurance obligatoire des ouvriers contre l'invalidité. Après avoir affirmé le devoir pour les députés démocrates de prêter la main à toutes les mesures susceptibles d'améliorer le sort des travailleurs, M. Singer proclame le devoir non moins sacré de s'opposer aux mesures, dont ils sont convaincus à l'avance qu'elles donneront lieu aux mêmes plaintes « von
« denen die Volksmassen im Augenblick
« erfüllt sind..... Wir haben die Uber-
« zeugung, dass das, was wir hier aus-
« sprechen, was wir hier thun in Millionen
« Herzen von Arbeitern und unserer Par-
« teigenossen hellen Wiederklang finden
« wird, und wir werden den Herren die
« da meinen, mit diesem Gesetz die Krö-
« nung der Sozialreform gegeben zu haben,
« bei den nächsten Wahlen den Beweis
« liefern, dass bei den deutschen Arbeitern
« für die Bestrebungen der Sozialdemo-
« kratie, für die Bestrebungen dieser
« « Reichs-und Vaterlandsfeinde » so viel
« Verständniss ist, dass die Zahl dieser
« « Reichs-und Vaterlandsfeinde » sich er-
« heblich vermehren wird. »

Tous les démocrates-socialistes ont repoussé la loi votée par le Reichstag, tous affirment qu'aux élections prochaines ils viendront au Parlement plus nombreux, grâce aux fautes du gouvernement. En affirmant ce fait à son tour, dans la séance

du 20 mai dernier, après un discours fulminant du chancelier de l'empire, M. Bebel a expliqué le rôle des chefs de parti, dont la tâche essentielle consiste à éclairer les ouvriers sur ce qu'ils ont à prétendre de l'Etat et de la société comme hommes et comme citoyens du XIXe siècle. Remplir cette tâche, c'est accomplir un grand devoir moral et humanitaire, que les députés socialistes poursuivront, « was Kaiser und Kanzler und « Sie immer dazu sagen mögen. » Peu importe d'ailleurs que l'action engagée excite le mécontement. Le mécontentement n'est-il pas la source de tout progrès humain ? Sans lui l'humanité ne serait pas sortie de ses langes et se trouverait aujourd'hui encore aux premières étapes de son développement. Toute réforme, chaque innovation a commencé par une lutte et ne s'est réalisée que par la lutte. A l'origine, le mouvement engagé a peu de partisans. Pour lui gagner des adhérents, il faut provoquer le mécontentement des masses à l'égard de l'ordre existant. « Die ganze « Menschheitsentwickelung ist ein ununterbrochener Kampf, und diese Entwickelung bedeutet dass zu allen Zeiten « immer eine Partei der Unzufriedenen « existirte und je nach dem Kulturegrade « der Menschheit ihre Ziele und Bestrebungen hatte. »

Quoi, après une glorification de la Révolution française qui souleva de vives protestations dans la droite du Reichstag, M.

Bebel montra comment les promoteurs du parti national, M. de Bennigsen et M. Miquel, ont engagé et entretenu l'agitation dont est sortie l'unité nationale de l'Allemagne. Sans cette agitation, l'Empire allemand n'existerait pas, et le prince de Bismarck lui-même a dû provoquer dans toutes les parties du pays le trouble et le mécontentement contre l'ordre ancien, afin d'arriver à la formation de la Confédération du Nord et à la constitution de l'Empire actuel. « Selbst Fürst Bismarck war ge-« zwungen, diesem Stiften von Unruhe « und Unzufriedenheit Rechnung zu tra-« gen. Ohne diese Agitation bestände das « heutige deutsche Reich nicht. » Dès lors comment reprocher aux démocrates-socialistes d'employer pour la réalisation de leur idéal et de leurs vues les moyens mis en œuvre par les autres partis. Ces autres partis n'ont pas le droit de juger si les socialistes ont tort ou raison dans leurs aspirations.

« Zu keiner Zeit werden die streiten-« den Parteien die Richter sein können. « Der einzige Richter ist die Geschichte, « der Erfolg; und wenn wir mit unserer « Thätigkeit schon Erfolg gehabt haben « und noch weiter Erfolg haben werden, « dann ist die von uns ins Leben gerufene « Agitation vollkommen berechtigt, dann « ist sie naturnothwendig und gerecht « gewesen. » Le projet de loi en discussion n'a d'autre origine que l'agitation des

démocrates-socialistes et le mécontentement des ouvriers avec leur sort. Jamais la législation sociale en voie de se développer en Allemagne n'aurait vu le jour, sans la présence des meneurs socialistes, sans leur agitation permanente au sein des masses ouvrières pour les rendre attentifs à leurs droits envers la société et l'Etat. Si chaque année, dans chaque session législative, tous les partis politiques portent à l'ordre du jour des motions de plus en plus nombreuses en faveur des ouvriers, le mérite en revient à la démocratie socialiste. Il y a vingt ans il n'en était pas ainsi. Les débats de cette époque à la Chambre prussienne montrent bien qu'alors pas on ne voulait aller aussi loin qu'on le fait maintenant. « Das « haben wir erreicht, das ist unserer Agi- « tation zu danken; und wenn die deut- « schen Arbeiter in Zukunft noch weit mehr « erreichen werden, als Sie bis jetzt schon « erreicht haben, dann sind wir es, die So- « zialdemokraten, denen sie dies danken. »

Agitateurs convaincus de la nécessité de leur mission, les démocrates-socialistes se défendent d'être des destructeurs. « Hunnen sind die deutschen Sozialdemocraten nicht », s'est écrié M. Bebel, dans son très remarquable discours du 20 mai, qui peut être considéré comme la philosophie de sa doctrine. « und eine Vernichtung der modernen Zivilisation und Kultur herbeizuführen, fällt ihhnen nicht im entferntesten ein ! » Loin de vouloir détruire la civilisa-

tion moderne, ils prétendent au contraire la faire avancer en mettant à la portée d'un plus grand nombre d'hommes, à toute la masse du peuple, sans considération de naissance ni de condition sociale les ressources d'une culture plus haute créées par le progrès des temps et le développement des choses. De même est repoussée l'accusation d'ennemis de la patrie, car la patrie ne doit pas être confondue avec ses institutions du moment. « Wir sind Deutsche so gut wie Sie, und wir hangen an diesem Deutsch-land mit eben so viel Liebe wie Sie. » Seulement aux yeux de la démocratie socialiste l'état des choses en Allemagne ne doit pas se maintenir indéfiniment tel qu'il est. Si l'on considère l'évolution de cette Allemagne depuis deux mille ans, période sur laquelle nous avons des renseignements historiques, alors nous voyons que pas un siècle ne s'est écoulé, sans y accomplir des changements politiques et sociaux considérables. Des monarchies sont venues et ont péri, des organisations politiques et sociales des formes les plus diverses se sont développées et ont disparu, suivies de changements qui continueront toujours. Nous ne sommes pas arrivés au terme de l'évolution. Personne ne peut dire, nous voilà au point final, au-delà duquel il n'y a pas mieux et qu'il est impossible de dépasser.

« Nein, meine Herren, sie werden ge-
« zwungen sein, vorwärts zu gehen, und

« gerade wir, die Sozialdemokraten, wer-
« den Sie dazu zwingen. Wir sind in
« Deutschland und somit als Deutsche ge-
« boren, — und wir, die wir die deutsche
« Sprache sprechen, an der Kulturarbeit
« des deutschen Volkes uns ebenso gut
« betheiligt haben wie Sie, und vieilleicht
« in viel höherem Maase als die meisten
« von Ihnen, haben dasselbe Recht an un-
« ser Vater-, an unser Heimathland wie
« Sie ! Aber Sie können uns nicht ver-
« pflichten, die Institutionen, die Sie in
« Ihrem Interesse geschaffen haben, für
« gut und richtig zu halten. Hier kommt
« unser freies Bürgerrecht, unser Men-
« schenrecht und unsere Ueberzeugung in
« Betracht, die uns kein Kaiser, kein
« Kanzler, kein Reichstag nehmen kann,
« mag er Gesetze machen wie er will. »
Certes, on ne saurait affirmer ses convictions et ses droits avec plus d'énergie ou de décision. Ce que ces déclarations de M. Bebel ont de particulier, c'est que le tribun socialiste s'est placé au point de vue national, comme aucun autre chef du parti ne l'a fait auparavant. Les meneurs du parti ont au contraire constamment mis au jour des tendances internationales ou cosmopolites. Sur les divergences de vues, M. Bebel s'explique : « Wir sind als Partei
« nur einig über das, was wir wollen ;
« aber über das wie sind wir nicht einig,
« und zwar aus dem einfachen Grunde,
« weil die Verwirklichung unseres Pro-

« gramms sich nicht im Handumdrehen
« machen lässt, weil dies eine längere
« Entwickelung erheischt, und weil es
« Wahnwitz wäre, gegen diese Entwicke-
« lung ankämpfen zu wollen und zu glau-
« ben, man könnte gegen die Ueberzeu-
« gung und gegen die wirklichen oder
« vermeintlichen Interessen der grossen
« Mehrheit eines Volkes X-beliebige Zu-
« stände herbeiführen ».

Suivant ces déclarations faites à la tribune du Reichstag, la démocratie socialiste moderne se distingue des mouvements politiques des époques antérieures, par cela qu'elle se tient complètement sur le terrain de l'évolution et le reconnait tout à fait. « Man kann nicht in einem beliebi-
« gen Momente einen beliebigen Staats-
« oder Gesellschaftszustand herbeiführen,
« sondern es ist nothwendig, dass die Ge-
« sellschaft selbst als solche das Bedürf-
« niss dazu anerkennt, und dieses Bedürf-
« niss suchen wir allerdings hervorzuru-
« fen. Das ist richtig, dafür arbeiten wir;
« das ist aber kein Verbrechen, das ist ein
« Recht, welches jeder Staatsbürger ha-
» ben muss. » Ainsi les démocrates socialistes allemands s'appliquent à persuader au peuple la nécessité des transformations sociales, sans les provoquer par des émeutes. Les émeutes, la provocation à la révolte, M. Bebel les abandonne aux agents du gouvernement royal, «den königlich-«preussischen Lockspitzel». Provoquer des

révoltes est à ses yeux un acte de folie, parcequ'aujourd'hui les révolutions ne s'accomplissent plus au moyen de barricades ou de combats dans la rue. Même là où les démocrates socialistes ont dirigé des grèves en Allemagne, il n'y a pas eu d'acte de violence, sachant que la violence ne nuit pas seulement aux ouvriers, mais est aussi un non-sens, « ein Unding vom Stand-
« punkt der Bekämpfung der Gesell-
« schaftsordnung. »

Par contre la loi d'exception contre les socialistes n'a pas nui non plus au parti, malgré ses rigueurs. Sous son régime, sous l'effet de son application, la démocratie socialiste a vu ses idées se répandre au point que le gouvernement de l'Empire a fait pénétrer des idées socialistes dans les projets de loi soumis au Reichstag depuis une dizaine d'années. « Nun möchte ich
« wissen, ob jemals eine Partei einen grös-
« seren moralischen Erfolg erreicht hat als
« wir. Wir können mit grösster Genug-
« thuung auf die Vergangenheit zurück-
« blicken ; und wenn wir dabei alle Mo-
« mente in's Auge fassen, die bei der
« jetzigen Entwicklung der Dinge weiter
« die entscheidende Rolle spielen, so kön-
« nen wir sicher sein, dass, entsprechend
« der progressiven Entwicklung der so-
« zialistischen Ideen progressif zunehmen
« wird und zunehmen muss, weil diese
« aus der ganzen Natur der Dinge, aus
« dem Zustande der gesellschaftlichen

« Verhältnisse erwächst. » A en croire ces déclarations, tout travaille à l'avènement du socialisme, le progrès des idées, le mouvement économique, l'accroissement des capitaux, la transformation de la production qui substitue les manufactures agglomérées aux artisans autonomes, le morcellement du sol et le besoin d'une agriculture intensive, les exagérations de l'instruction donnée à un nombre excessif de sujets, la législation contemporaine et le gouvernement établi. « Da sollten wir nicht frohen
« Muthes der Zukunft entgegensehen, da
« sollten wir so wahnsinnig sein, zu ver-
« suchen, ob wir nicht mit gewaltthätigen
« Mitteln zu unserm Ziele kommen könn-
« ten. Nein, meine Herren, das lassen wir
« ruhig alles seinen Gang gehen. Schrei-
« ten die Dinge so weiter vor, wie sie bis-
« her vorgeschritten sind, dann können
« wir uns nur beglückwünschen; wir
« sind diejenigen, die schliesslich trotz
« aller Verfolgungen am meisten, ja einzig
« und allein Ursache haben, mit dem Gang
« derselben zufrieden zu sein. »

En somme, les députés socialistes tout en repoussant la loi sur l'assurance contre l'invalidité, parcequ'elle n'accorde pas assez aux ouvriers, n'ont cessé, du commencement à la fin des débats, le présenter les projets sociaux du gouvernement impérial comme une concession due à leur propagande. Cette concession est à leurs yeux le gage et la garantie certaine de conces-

sions plus importantes, maintenant qu'ils sont en droit de considérer les partisans de la loi en réalité comme de demi socialistes, favorisant dans tous les cas la démocratie socialisée. De là cette conclusion finale de M. Bebel, jeté à la face du Parlement comme un défi et un cri de victoire : « Die « Sozialdemokratie besteht, die Sozialde- « mokratie gedeiht und die Sozialdemo- « kratie siegt auch schliesslich, — mit « Ihnen oder wider Sie »

XIV
Résumé et conclusions

—

La loi sur l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse a été adoptée par le Reichstag, à la séance du 24 mai 1889, par une majorité de 185 contre 165 voix. C'est une majorité bien faible pour une institution de cette importance et qui engage dans une si forte mesure l'avenir des finances de l'empire et les intérêts du peuple allemand. En principe, lors de la première lecture au Reichstag du projet du gouvernement, les orateurs de tous les partis ont exprimé leur sympathie pour l'idée d'assurer les ouvriers contre les effets d'une misère imméritée. Peu à peu cependant, au cours des débats prolongés, les difficultés d'exécution et l'insuffisance des données nécessaires pour fonder l'œuvre sur une base sûre, pour apprécier l'étendue des engagements à prendre, ont réduit le nombre des adhérents au point de rendre douteux le vote définitif de la loi. Aussi bien le chancelier de l'Empire dut-il intervenir encore au dernier moment, à la troisième lecture, afin de ramener les dissidents et pour retenir tout au moins, dans les groupes de la majorité gouvernementale, un nombre de voix suffisant pour éviter le rejet de son projet.

Pourquoi le gouvernement impérial s'est obstiné à faire approuver à tout prix l'assurance contre l'invalidité dans le cours d'une seule session, quand le projet sur l'assurance contre les accidents a pu attendre pendant plusieurs sessions les remaniements indispensables pour devenir viable, nous ne saurions le comprendre. Encore moins pouvons-nous admettre la qualification d'ennemis de l'Empire jetée à la face des adversaires de la loi par le prince de Bismarck, au regret de tous les esprits réfléchis. Sans cet argument extrême, qui donne à la décision du Reichstag le caractère d'un vote de confiance pour le gouvernement, le projet officiel n'aurait pas été sanctionné dès maintenant, sans informations plus complètes. C'est un fait incontestable que les membres de tous les partis, qui ont le plus approfondi la question, ont trouvé impossible de voter en faveur de la loi, dans sa teneur actuelle, à cause de l'impossibilité d'établir le prix de revient de l'assurance, non sous l'inspiration d'une hostilité de principe ou d'une opposition systématique. Avant de présenter son projet, le gouvernement aurait dû tout au moins réunir des renseignements statistiques suffisants pour le calcul du prix de revient de l'assurance, pour les sujets assurés des différentes professions, au lieu de remettre à l'avenir les corrections indispensables sous tous les rapports pour faire de l'institution une œuvre pra-

tique, conforme à l'équité et répondant à toutes les exigences justifiées.

Dans le cours des débats, auxquels nous avons assisté, les représentants du gouvernement ont constamment présenté l'assurance contre l'invalidité comme le couronnement de l'œuvre de réforme sociale, dont le message impérial du 17 novembre 1881 a formulé le programme. Or ce message souverain disait au Reichstag : « La guérison des maux sociaux ne doit pas seulement être cherchée dans la voie de la répression de la propagande socialiste, mais aussi dans l'amélioration positive de la condition des ouvriers. Nous considérons comme notre devoir impérial de mettre au Reichstag cette obligation à cœur, et nous considérerions avec d'autant plus de satisfaction tous les succès par lesquels Dieu a visiblement béni notre règne, si nous pouvions réussir à emporter jamais la conscience de laisser à la patrie des garanties nouvelles et durables de sa paix intérieure et aux nécessiteux une plus grande sûreté et largesse de l'assistance à laquelle ils ont droit. Dans nos efforts pour arriver à ce but, nous sommes assurés de l'assentiment des gouvernements confédérés et avons confiance dans l'appui du Reichstag sans distinction de partis. Dans cet esprit, le projet de loi sur l'assurance des ouvriers contre les accidents du travail présenté pendant la précédente session par les gouvernements confédérés

sera d'abord soumis à un remaniement conforme aux débats qui ont eu lieu au Reichstag, afin de préparer la discussion nouvelle. Pour le compléter viendra une proposition ayant pour but une organisation uniforme des caisses de malades industrielles. Mais aussi ceux-là qui deviennent incapables de gagner leur vie par suite de vieillesse ou d'invalidité, ont droit par rapport à la communauté à une plus large mesure d'assistance de l'Etat qu'ils n'en ont eu jusqu'à présent. Trouver les vrais voies et moyens pour cette assistance est une tâche difficile, mais aussi des plus élevées de toute Société qui se base sur les fondements moraux de la vie chrétienne. L'accord plus intime avec les forces réelles de cette vie et l'union de ces forces sous la protection de l'Etat et son appui rendra possible, comme nous l'espérons, l'exécution de toutes mesures auxquelles la puissance de l'Etat ne suffirait pas à elle seule. Toujours est-il que dans cette voie aussi le but ne puisse pas être attteint sans l'emploi de ressources considérables. »

Avant ce message, le prince de Bismarck a développé les principes que nous y trouvons exposés, dans son discours du 2 avril 1881, à propos de la première lecture du premier projet de loi sur l'assurance contre les accidents avec subvention de l'Etat. Si le grand chancelier n'est pas le seul promoteur des lois ouvrières, du moins s'en est-il montré le soutien décidé au Reichs-

tag, où il les a présentées comme une nécessité politique et le moyen d'enrayer les progrès de la démocratie socialiste. Bien plus, à la séance du 29 mars 1889, au Reichstag, il a revendiqué pour lui la première initiative de toute la politique sociale : « Ich darf mir die erste Urheber- « schaft der ganzen sozialen Politik vindi- « ziren, » dit-il aux applaudissements de l'assemblée, « einschliesslich des letzten « Abschlusses davon, der uns jetzt be- « schäftigt. Es ist mir gelungen, die Liebe « des hochseligen Kaisers Wilhelm für « diese Sache zu gewinnen. » Cela étant, le prince de Bismarck a dû tenir naturellement à voir le couronnement de son œuvre et à l'exécution de son programme dans le plus bref délai possible. Etait-ce un motif pour précipiter le vote de la loi et de l'enlever comme à l'emporte-pièce ? Parmi les hommes pénétrés du désir d'assurer la paix sociale en prenant toutes les mesures possibles pour améliorer la condition des ouvriers, il en est beaucoup qui ont repoussé la loi sur l'assurance contre l'invalidité parce que cette loi ne leur a pas paru assez mûre, non par esprit d'opposition comme les commissaires du gouvernement leur en font le reproche injustement.

Ceux-ci trouvent l'institution suffisamment préparée, sans pouvoir contester la nécessité d'y introduire des correctifs dont l'application de la loi donnera la mesure. Les ressources nécessaires pour le service des

rentes ne suffisant pas, ils augmenteront d'un cœur léger les charges des contribuables, en vertu de la maxime que qui veut la fin veut aussi les moyens. Pour le chancelier de l'Empire la loi devait être votée sans remise à cause des incertitudes de l'avenir. Un délai jusqu'à la session prochaine exposait l'œuvre à un avortement. « Wenn wir jetzt die ganze Sache bei Seite « legen, dann ist sie in die Versenkung « verschwunden. Wer sagt denn, ob wir « über ein Jahr Zeit und Musse dafür ha- « ben ?... Wer sagt Ihnen denn, dass wir « in der Lage sein werden, uns mit dieser « Frage, zu der uns Gott im Augenblick « noch die Musse gegeben hat, über ein « Jahr noch zu beschäftigen. » Aux yeux du prince de Bismarck la loi sur l'assurance contre l'invalidité est une garantie de conservation sociale et de consolidation de l'Empire allemand par le fait que tous les sujets pensionnés auront intérêt au maintien de l'ordre de chose actuel. En France, selon lui, toutes les petites gens qui touchent une rente sur l'Etat, si minime que soit cette rente, tiennent au gouvernement établi, sensé de leur conserver la rente. Pour justifier l'argument en question, il faudrait seulement que les gouvernements des différents régimes présentassent en France plus de stabilité !

Nous n'avons pas besoin de le répéter une fois de plus, tandis que le projet de loi sur l'assurance contre les accidents a dû

revenir au Reichstag pendant trois sessions consécutives, avant d'être adopté, cette loi sur l'assurance contre l'invalidité, dont la portée est beaucoup plus considérable, ne devait pas arriver à maturité dans l'espace d'une session unique. Sans doute, M. de Bœtticher nous affirme que les bases de l'institution datent de l'automne de 1887 et que le Conseil économique allemand, *der deutsche Volkswirthschaftsrath*, en a commencé l'examen en décembre de cette année. Depuis pas une idée nouvelle n'a été émise sur le projet primitif et les modifications qui pourront y être introduites, ne seront appréciées justement que par l'application de la loi. Si un autre député conservateur, un des adeptes les plus autorisés du parti protectionniste, M. de Kardoff eut préféré l'ajournement ou l'application de l'assurance obligatoire aux ouvriers des manufactures, le ministre de l'intérieur conteste la possibilité de traiter les ouvriers de différentes catégories de manières différentes. L'obligation doit être étendue à toutes les classes à cause du passage trop fréquent des mêmes ouvriers d'une occupation à l'autre : « Das Bedürfniss des « Zwanges ist für die ganze deutsche Ar- « beiterschafft vorhanden. » Dans le cas où le Reichstag aurait décidé d'appliquer l'assurance contre l'invalidité aux corporations professionnelles de l'industrie manufacturière et des premiers syndicats d'assurance contre les accidents, comme le pro-

posait un amendement de MM. Hitze et de Hertling, le Bundesrath aurait repoussé la loi, sans lui donner sa sanction : « Wenn « das Gesetz diese Einschränkung erfahren « sollte, der Versuch mit diesem Gesetz « nicht gemacht werde, das Gesetz nicht « die Zustimmung des Bundesrath finden « würde. Wir können unmöglich eine « differentielle Behandlung der deutschen « Arbeiter auf diesem Gebiete zugeben ; « es würde eine Quelle der Unzufriedenheit sein, und vielleicht würden wir die « Soziale - Revolution, von welcher der « Herr Abgeordnete Winterer gesprochen hat, durch eine solche Massregel « eher heraufbeschwören, während wir « sie durch dieses Gesetz vermieden zu « sehen glauben. »

Ainsi l'institution de l'assurance contre l'invalidité doit prévenir ou éviter la révolution sociale. Cela étant, le promoteur de la loi arrive à considérer ses adversaires comme les ennemis de l'Empire. Ennemis de l'Empire, cette accusation a été soulevée particulièrement contre les députés polonais, guelfes et alsaciens, pour ne pas parler des libéraux progressistes et des démocrates socialistes. En ce qui concerne les Alsaciens, M. Winterer a exposé les motifs de leur vote contraire à la loi, à savoir la trop grande extension de l'assurance et la subvention de l'Empire. Nous ne voulons pas de subvention de l'Empire, parce que du moment où les rentes aux

invalides doivent être fournies sur la base de l'assurance, les charges de l'institution sont à supporter, selon nous, par les intéressés directs appelés à profiter des avantages de l'institution. Quant à l'extension de l'assurance, nous avons trouvé plus sage de l'appliquer provisoirement aux ouvriers de l'industrie manufacturière seulement, sans imposer l'obligation aux cultivateurs, aux artisans, aux domestiques. Si l'expérience d'une application limitée donnait des résultats favorables, nous étions tout disposés à l'étendre plus tard non seulement aux ouvriers ruraux travaillant moyennant salaire, mais aux artisans travaillant pour leur propre compte et aux petits propriétaires ruraux, dont la condition est souvent plus précaire que celle des journaliers touchant un salaire fixe. Telle qu'elle est, la loi nouvelle mécontentera beaucoup de gens soumis à l'assurance et ne nous donne nullement la garantie de la paix sociale, tandis qu'elle émousse le ressort de la charité privée et de la prévoyance individuelle. Dans tous les cas, le reproche adressé à tous ceux qui n'ont pu, en conscience, voter en faveur de cette loi, d'avoir fait un acte d'opposition systématique parce que la loi sur l'assurance contre l'invalidité devait consolider le gouvernement établi et favoriser la prospérité de l'Empire, est souverainement injuste, explicable tout au plus par des raisons de tactique parlementaire d'une valeur douteuse.

Depuis la constitution de l'Empire allemand, en réalité depuis l'établissement du régime parlementaire, jamais une assemblée législative n'a eu à se prononcer sur une institution d'une importance pareille ou qui engage plus gravement l'avenir d'une grande nation. Dans le cours de ces études, écrites au jour le jour pendant les débats du Reichstag, depuis le dépôt du projet du gouvernement impérial, nous avons essayé de nous rendre compte de l'économie de la loi et de changements introduits dans certaines de ses dispositions d'ordre secondaire. Les conséquences du vote émis ne seront bien appréciées par le peuple allemand que sous l'influence des effets de l'institution nouvelle. Quoi, parmi les hommes qui ont pris part aux discussions du Reichstag, il en est beaucoup, assurément, qui n'ont pas une intelligence complète de la loi, à cause de sa complication. On a bien parlé de l'unanimité de la commission chargée de l'examen du projet, mais cette quasi unanimité a été surtout une unanimité dans la résignation : « eine Uebereinstimmung in « der Resignation». Plus d'une fois, aussi, nous avons entendu dans le cours des débats, des membres de cette commission demander plus de clarté dans la réduction du texte des articles trop nombreux de la loi, afin de les rendre intelligibles à des esprits ordinaires. Citons notamment à ce propos, comme conclusion de nos aperçus,

la requête de M. Schrader à la séance du 11 avril 1889 : « An die Herren Vertreter « der Verbündeten Regierungen die Bitte « zu richten, dass Falls das Gesetz zu « Stande kommen sollte, sie doch etwas « dafür thun möchten... in einer dem ge- « wöhnlichen Menschenverstande zugäng- « lichen populären Darstellung das Gesetz « zu erläutern. Wir waren in der Com- « mission, glaube ich, auch darüber ein- « verstanden, dass das Verständniss dieses « Gesetzes ein ausserordentlich schwiri- « ges ist, selbst für denjenigen der lang da- « ran gearbeitet hat, dass es aber kaum « möglich sein wird, dass jemand, der « nicht das ganze Gesetz durchstudirt hat, « sich über die Tragweite der einzelnen « Bestimmungen vollständig klar ist... « Es würde eine der Aufgaben der ver- « bündeten Regierungen sein, in irgend « einer populären Form eine Darstellung « abzufassen mit offizieller Autorität, aus « der dann auch der gewöhnliche Mann « ersehen kann, wie er das Gesetz zu « handhaben hat. » En d'autres termes, maintenant que la loi sur l'assurance contre l'invalidité est votée et promulguée, le gouvernement est prié d'en publier un exposé à la portée des gens disposant seulement du sens commun pour comprendre ses dispositions.
